

# EL GRAN CAMBIO

De un mundo roto al bienestar sostenible



progressive  
society

Informe de la Comisión Independiente  
para la Igualdad Sostenible

**Aviso legal**

Este es un informe independiente que han elaborado y apoyado los miembros de la Comisión Independiente para Igualdad Sostenible actuando a título personal. Los puntos de vista, opiniones y recomendaciones políticas que se incluyen en este informe no refleja, por lo tanto, necesariamente las posiciones oficiales del Grupo S&D del Parlamento Europeo o del gobierno, partido político u organización de la cual formen parte o para el cual trabajan los miembros de la ICSE.

**Editor:** Marcel Mersch

**Equipo de Política de Progressive Society:**

Marcel Mersch

Torben Schenk

Antoine Varoquié

Octubre 2021

**s-d.progressivesociety@europarl.europa.eu**



Grupo de la Alianza Progresista de los  
**Socialistas & Demócratas**  
en el Parlamento Europeo

Progressive Society es una iniciativa patrocinada por el grupo parlamentario  
de la Alianza Progresista de los Socialistas y Demócratas  
del Parlamento Europeo

[www.socialistsanddemocrats.eu](http://www.socialistsanddemocrats.eu)



**TheProgressives**



**socialistsanddemocrats**



**socsanddems**



**socsanddems**



**socsanddems**



**socialistsanddemocrats**

---

# Contenido

---

<b>Reconocimientos</b>	<b>4</b>
<b>Sobre Progressive Society</b>	<b>5</b>
<b>La Comisión Independiente para la Igualdad Sostenible (ICSE)</b>	<b>6</b>
<b>Prólogo de Iratxe García Pérez, presidenta del Grupo S&amp;D del Parlamento Europeo</b>	<b>10</b>
<b>Prólogo de Eric Andrieu, vicepresidente del Grupo S&amp;D del Parlamento Europeo</b>	<b>12</b>
<b>Resumen Ejecutivo</b>	<b>14</b>
<b>INTRODUCCIÓN de Teresa Ribera Rodríguez y Poul Nyrup Rasmussen</b>	<b>28</b>
<b>CAPÍTULO 1: UNA GUÍA CONCEPTUAL</b>	<b>34</b>
1.1. La precariedad: el cambio de política debe abordar la ansiedad y la incertidumbre existencial, y reconstruir la confianza en un sistema político regenerado que se dedique principalmente a cubrir las necesidades de la gente	36
1.2. Las desigualdades: la interseccionalidad y sus múltiples beneficios	37
1.3. El avance socio-ecológico: la acción medioambiental como política social	38
1.4. El bienestar sostenible requiere una democracia vibrante y una participación generalizada a todos los niveles	39
1.5. Contrarrestar la precariedad y las desigualdades depende de la situación socio-ecológica	40
1.6. Avanzar más allá del crecimiento y el PIB como parámetros de una gobernanza de éxito	41
1.7. La COVID-19 nos permite cuestionar el <i>status quo</i> y avanzar	43
1.8. Desafíos políticos y principios para generar bienestar sostenible para todos y todas	44
<b>CAPÍTULO 2: OTRO FUTURO ES POSIBLE</b>	<b>46</b>
2.1. La necesidad de otro futuro	48
2.2. La posibilidad de otro futuro	50

---

---

<b>CAPÍTULO 3: VIVIR EN UNA ECONOMÍA ORIENTADA AL BIENESTAR SOSTENIBLE DE TODOS Y TODAS</b>	<b>52</b>
3.1. Introducción	55
3.2. El momento de avanzar más allá del PIB es ahora	56
3.3. Que las finanzas y la economía digital sirvan al bienestar sostenible de todos y todas	83
3.4. Convertir las empresas en agentes de bienestar sostenible para todos y todas	97
<b>CAPÍTULO 4: VIVIR EN UNA SOCIEDAD DE CAMBIO: EL IMPERATIVO DE UNA TRANSICIÓN JUSTA</b>	<b>114</b>
4.1. Introducción	117
4.2. Resiliencia: una definición inclusiva para implementar políticas transformadoras	120
4.3. Gobernanza de inclusión y una democracia abierta para una transición justa	126
4.4. La educación y el aprendizaje de larga duración	132
4.5. Una transición justa y políticas sensibles con los lugares para una cohesión sostenible	138
4.6. La justicia del clima: necesitamos un marco de adaptación equitativo y políticas medioambientales justas	144
<b>CAPÍTULO 5: LLEVAR UNA VIDA SANA EN UN PLANETA DESCARBONIZADO Y PROTEGIDO</b>	<b>162</b>
5.1. Introducción	166
5.2. Un camino justo para la descarbonización: más allá del precio del carbono, la necesidad de valor del carbono y una agenda política que sea consistente	170
5.3. “Una” salud humana y planetaria	192
<b>CAPÍTULO 6: TENER UNA VIDA SEGURA EN UNA SOCIEDAD JUSTA, IGUALITARIA Y DIVERSA</b>	<b>206</b>
6.1. Introducción	209
6.2. Garantizar sustentos para todos y todas en Europa	214
6.3. Luchar contra las desigualdades de ingresos y riqueza	234
6.4. Capacitar a las mujeres y a las minorías: los héroes de la COVID	251
<b>CAPÍTULO 7: VIVIR EN UN MUNDO DEDICADO AL BIENESTAR HUMANO Y PLANETARIO SOSTENIBLE</b>	<b>262</b>
7.1. ¿Qué está en riesgo?	265
7.2. La meta crisis mundial	266
7.3. ¿Un mundo en el umbral de la transformación?	272
7.4. Abogar por el liderazgo europeo en la búsqueda global de bienestar	274
7.5. Recomendaciones globales	278
<b>ANEXO de recomendaciones políticas</b>	<b>322</b>

---

## Reconocimientos

---

Al **Grupo S&D** y a los **copresidentes de la Comisión Independiente para la Igualdad Sostenible** (ICSE) les gustaría agradecer a los miembros de la Comisión Independiente y al equipo de Progressive Society su implicación y sus inestimables contribuciones a lo largo del proceso de la elaboración de este informe. Damos las gracias, en particular, a Marcel Mersch (coordinación de Progressive Society y jefe del Departamento de Desarrollo Sostenible del Grupo S&D), a Torben Schenk y a Antoine Varoquié (asesores políticos de Progressive Society), a Esperanza Moreno Fernández y Ioana Popescu (Secretaría), a Marine Lutgen, Mariella Edinger y a Paulo Carvalho Da Silva (en periodo de prácticas en Progressive Society), y a Xavier Dutrénit (asesor político de desarrollo sostenible del Grupo S&D) por su dedicación y su gran esfuerzo.

También nos gustaría agradecer a los miembros y asesores del Grupo S&D que han compartido sus ideas y conocimientos con nosotros a lo largo del proceso de redacción del informe, en concreto:

Pedro Marques, Maria Noichl, Kathleen van Brempt, Meri Aho, Danae Anastopoulos, Hélène Beaghe, Guido Boccardo, Vincent Bocquillon, Miguel Carapeto, Aurore Chardonnet, Guenaelle Collet, Louis Dancourt, Irina de Sancho Alonso, Eleni Anna Dimitrakoudi, Luca Fossati, Gloria Ghequiere, Agnieszka Gregorczyk, Livia Jourdan, Elina Kersa, Petros Koupegkos, Jan Kunz, Stine Larsen, Carl Larsson Lindqvist, Alexandra Leone, Nicola Mazzaro, Yoann Moisan, Milton Nunes, Sabrina Oliveira, Silvia Pelz, Susanne Reither y Stefanie Ricken.

Estamos sumamente agradecidos por los valiosos consejos, las aportaciones y el apoyo que este proyecto ha recibido, con tanto entusiasmo, de todas ellas y ellos.

Nos gustaría agradecer a Simon Leysen y a Nicolas Wallendorff, de la agencia Morris & Chapman, su trabajo en el diseño y la infografía del informe.

**Iratxe García Pérez**

Presidenta

Grupo S&D del Parlamento Europeo

**Eric Andrieu**

Vicepresidente

Grupo S&D del Parlamento Europeo

**Poul Nyrup Rasmussen**

Copresidente de la ICSE

Ex primer ministro de Dinamarca

Ex presidenta del Partido de los Socialistas

Europeos

**Teresa Ribera Rodríguez**

Copresidenta de la ICSE

Vicepresidenta de España

Ex directora del IDDRI (Instituto de Desarrollo

Sostenible y Relaciones Internacionales)

## Sobre Progressive Society

---

Progressive Society (“Sociedad Progresista”) es una iniciativa del Grupo Parlamentario de la Alianza Progresista de los Socialistas y Demócratas del Parlamento Europeo (el Grupo S&D) que está liderada conjuntamente por la presidenta del Grupo S&D, Iratxe García Pérez, y el vicepresidente Eric Andrieu.

Se inició en enero de 2018 y su misión es enriquecer el trabajo político del Grupo S&D en toda una serie de políticas europeas e internacionales en el marco del desarrollo sostenible.

La iniciativa dio lugar a un primer informe político, en noviembre de 2018, a la vista de las subsiguientes elecciones europeas y de la legislatura parlamentaria 2019-2024. Este informe lo desarrolló la primera Comisión Independiente para la Igualdad Sostenible, que estuvo copresidida por Poul Nyrup Rasmussen y Louka Katseli. Ayudó a dar forma al programa electoral de 2019 del Partido de los Socialistas Europeos y muchas de sus recomendaciones políticas se incluyeron en el programa de trabajo de la nueva Comisión Europea.

El Grupo S&D es el único grupo parlamentario del Parlamento Europeo que aplica una estrategia sostenible y coherente en las políticas que promueve. Con objeto de apoyar dicho enfoque con visiones e ideas, y de conectar su acción política con otras partes interesadas, concretamente con sindicatos y organizaciones no gubernamentales, Progressive Society seguirá profundizando y ampliando nuestra comprensión sobre los desafíos de sostenibilidad y sobre cómo las políticas progresistas deben cambiar de cara a impulsar la transformación actual hacia nuestro objetivo final para el clima: una sociedad de bienestar sostenible para todas y todos.

# La Comisión Independiente para la Igualdad Sostenible (ICSE)

---



## Poul Nyrup Rasmussen

copresidente

Defensor y fundador de The Social Network, Dinamarca. Ex primer ministro de Dinamarca. Ex presidente del Partido de los Socialistas Europeos y ex eurodiputado del Parlamento Europeo.



## Teresa Ribera Rodríguez

copresidenta

Vicepresidenta de España, ministra de Transición Ecológica. Ex directora del Instituto de Desarrollo Sostenible y Relaciones Internacionales (IDDRI).



## Albenaz Azmanova

Profesora asociada de Pensamiento Político y Social, Universidad de Kent, el Reino Unido. Autora del libro: *Capitalism on Edge. How fighting precarity can achieve radical change without crisis or utopia* (Columbia University Press, 2020).



## Fabrizio Barca

Conferenciante en finanzas corporativas e historia económica. Ex ministro de Cohesión Territorial, Italia. Co-fundador y coordinador del Foro de Desigualdad y Diversidad.



## Isabel Garro

Socia fundadora de 3a4b. Asesora ejecutiva sénior en Planner Media. Ex asesora especial del Alto Comisionado español para la Agenda 2030. Ex directora general de la Red Española del Pacto Mundial de Naciones Unidas.





### **Enrico Giovannini**

Profesor de estadísticas económicas, Universidad de Roma Tor Vergata. Ex ministro de Trabajo y Políticas Sociales, coordinador de la Asociación Italiana de Desarrollo Sostenible (SviS). Ministro de Transporte e Infraestructuras de Italia.



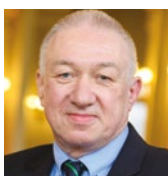
### **Maja Göpel**

Secretaria general del Consejo Consultivo Alemán sobre el Cambio Mundial. Ex directora de la Oficina de Berlín del Instituto Wuppertal, Alemania.



### **Elena Granaglia**

Profesora de Economía Pública de la Universidad de Roma. Miembro de la Coordinación del Foro de Desigualdad y Diversidad.



### **Gustav Horn**

Profesor de Economía, presidente del Consejo de Política Económica del SPD (Partido Socialdemócrata Alemán). Miembro del Comité Ejecutivo del SPD.



### **Jean Jouzel**

Ex vicepresidente del Grupo de Trabajo Científico del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (GIECC). Miembro del Consejo Económico, Social y Medioambiental (CESE).



### **Louka T. Katseli**

Profesora emérita de Economía, Universidad Nacional y Kapodistria de Atenas. Directora general de la cooperativa de titulares de derechos EDEM y presidenta del Banco Nacional de Grecia en Chipre. Ex ministra de Trabajo y Seguridad Social, y de Economía, Competitividad y Transporte, ex miembro del Parlamento griego.



### **Eloi Laurent**

Economista sénior, OFCE (Observatorio Francés de Coyunturas Económicas) de París, profesor en la Escuela de Management e Innovación de Sciences-Po, profesor visitante en la Universidad de Stanford.



### **Linda Mc Avan**

Directora ejecutiva de Relaciones Europeas, European Climate Foundation. Ex eurodiputada (el Reino Unido) que presidió la comisión de Desarrollo, vicepresidenta del Grupo S&D y coordinadora de la comisión de Medio Ambiente, Seguridad Alimentaria y Salud Pública.



### **Montserrat Mir Roca**

Asesora especial del Centro de Transición Justa de la Confederación Sindical Internacional (CSI). Ex secretaria confederal de la Confederación Europea de Sindicatos (CES). Ex secretaria confederal de Internacional y Cooperación del sindicato español CC.OO.



### **Vojko Obersnel**

Alcalde de Rijeka, Croacia, miembro del Comité Europeo de las Regiones (CDR) y ponente del Comité para el Fondo de Transición Justa.



### **Kate Pickett**

Profesora de Epidemiología en el Departamento de Ciencias de la Salud en la Universidad de York. Co-fundador de The Equality Trust, Reino Unido.



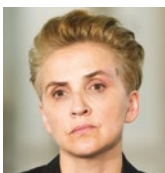
### **Andrés Rodríguez-Pose**

Cátedra Princesa de Asturias y profesor de Geografía Económica. Director del Centro Cañada Blanch, London School of Economics (LSE).



### **Oliver Röpke**

Presidente del Grupo de los Trabajadores del Comité Económico y Social Europeo. Miembro del Comité Ejecutivo de la CES (Confederación Europea de Sindicatos) y jefe de la Oficina de la Unión Europea de la Federación Sindical Austriaca (ÖGB).



### **Joanna Scheuring-Wielgus**

Miembro del Sejm, presidente de la Fundación Win-Win. Vicepresidenta de la Babska Republic Association. Miembro del Foro Parlamentario Europeo sobre Derechos Sexuales y Reproductivos.



### **Masha Smirnova**

Jefa de campaña del Pacto Verde Europeo en Eurocities.



### **René Tammist**

Ex ministro de Emprendimiento y Tecnología de la Información de la República de Estonia. Ex asesor político del Grupo S&D en la comisión de Industria, Investigación y Energía del Parlamento Europeo. Actualmente director de desarrollo en Utilitas OÜ, que promueve soluciones innovadoras de energías renovables en la región del Báltico.



### **Xavier Timbeau**

Economista, director del Observatorio Francés de Coyunturas Económicas (OFCE).



### **José António da Fonseca Vieira da Silva**

Ex ministro de Trabajo, Solidaridad y Seguridad Social. Ex coordinador de la red de ministros y ministras de Empleo y Asuntos Sociales del Partido de los Socialistas Europeos, Portugal.



### **Andrea Westall**

Ayudante de investigación sénior visitante, Open University, el Reino Unido. Fideicomisario, Fundación para la Democracia y el Desarrollo Sostenible, el Reino Unido.



### **Heidemarie Wieczorek-Zeul**

Ex ministra de Cooperación Económica y Desarrollo de la República Federal de Alemania. Miembro del Consejo de Desarrollo Sostenible del gobierno federal alemán.

Imagina una sociedad que prioriza el bienestar de las personas, una sociedad donde la sostenibilidad y la inclusión inspiran la acción política. Imagina una sociedad en la cual el crecimiento económico no es el único parámetro para medir el éxito. La sociedad progresista en la que creemos no es una utopía: es posible, y es necesaria para garantizar una forma de vida sostenible. Nuestras aspiraciones requieren un Gran Cambio, es cierto, pero son muchas las personas que comparten nuestro anhelo colectivo. Cada vez más gente es consciente de que el capitalismo se ha convertido en un paradigma económico injusto e inhumano. Cada vez más gente entiende que la obsesión por el crecimiento económico está llevando a nuestro planeta al límite, aumentando la brecha entre ricos y pobres y debilitando nuestro modelo social. Por eso por fin nuestras aspiraciones comienzan a aceptarse abiertamente al más alto nivel político en Europa. Los jefes y las jefas de Estado y de gobierno llegaron a la conclusión en la reciente Cumbre Social de Oporto de que el crecimiento por sí mismo no significa nada si no mejora la vida de la gente.

Las políticas públicas deben poner en el centro a las personas y sus problemas. Sin embargo, en lugar de abordar los fallos sistémicos del modelo actual, se hizo creer durante demasiado tiempo a la ciudadanía que las políticas guiadas por el PIB y la consolidación fiscal eran la única opción. Así fue como en la década pasada la austeridad llegó a dominar la Unión Europea como una verdad fatalista, inevitable. Pero la austeridad es una opción política fracasada, como ha puesto de manifiesto de la forma más cruel la actual pandemia, poniendo en evidencia la falta de inversión en servicios públicos claves, como la salud y la investigación. Ha llegado el momento de mirar más allá del PIB. Debemos acabar con el sufrimiento humano y la destrucción medioambiental que conllevan los modelos macroeconómicos actuales, y alejarnos de un enfoque que atiende en exceso a las ganancias económicas.

Vivimos momentos extraordinarios y las generaciones futuras nos juzgarán por nuestros esfuerzos para salir más fuertes de esta pandemia y ayudar a quienes más lo necesitan. Pese a la tibia respuesta inicial de las instituciones europeas, la crisis se ha convertido en una llamada de atención. Los y las de la UE están demostrando que han aprendido la lección del pasado. La COVID-19 ha afectado nuestras vidas con un impacto sin precedentes, social, económica y culturalmente. La pandemia ha exacerbado desigualdades que ya existían en casi todos los sectores de la sociedad. El futuro después de la pandemia no puede “seguir como siempre”, sino que requiere replantearse radicalmente nuestra sociedad y nuestra economía. El bienestar sostenible - que incluye el progreso ecológico, sanitario, social y la igualdad de género - debe ser el eje sobre el que diseñar el futuro.

# PRÓLOGO

**de Iratxe García Pérez, presidenta del Grupo S&D  
del Parlamento Europeo**

---

La ciudadanía espera de la política respuestas nuevas y concretas. La gente pide un nuevo contrato social europeo. Para responder a estas expectativas, hemos decidido revitalizar el trabajo de Progressive Society y dotar de una perspectiva integral y horizontal a todas nuestras políticas, como una orientación para nuestra acción política. No se trata de un mero ejercicio filosófico o intelectual. Mediante este trabajo, el Grupo S&D busca ofrecer un cambio real. Lo hemos hecho antes y lo haremos de nuevo. Más de la mitad de las 110 recomendaciones del último informe de Progressive Society se incorporaron en el actual Programa de Trabajo de la Comisión Europea, incluyendo el Pacto Verde Europeo, el Plan de Acción para implementar el Pilar Europeo de Derechos Sociales y la reforma del Semestre Europeo a partir de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU. Hemos dejado una huella clara en la agenda europea con logros históricos como Next Generation EU. Nuestro enfoque se centra en una recuperación socioeconómica que no deje a nadie atrás. Sin embargo, ante la magnitud de los retos que tenemos por delante, debemos hacer aún más.

El Gran Cambio es fruto del trabajo comprometido de la Comisión Independiente para la Igualdad Sostenible, que presiden conjuntamente Poul Nyrup Rasmussen y Teresa Ribera Rodríguez. El Gran Cambio trata de garantizar que estamos preparados para abordar los tiempos desafiantes en los que vivimos, con un abanico de propuestas políticas realista, ambicioso y vanguardista. El Gran Cambio es nuestra visión común para una sociedad progresista, con una estrategia que sitúa en el centro la neutralidad del carbono y la igualdad sostenible antes de 2050.

En el Grupo S&D, ya hemos cambiado nuestro proceso de toma de decisiones para hacerlo más inclusivo y participativo. Integramos nuevas ideas y las traducimos en medidas políticas concretas. Seguiremos haciéndolo de cara a los retos que tenemos por delante, con la visión y el plan para lograrlo. No hay tiempo que perder. Ya hemos empezado la transformación, trabajaremos hasta 2024 y continuaremos después, porque es el momento de acometer este gran cambio hacia un futuro mejor.



**Iratxe García Pérez**  
Presidenta del Grupo S&D  
del Parlamento Europeo

La pandemia del coronavirus contra la que el mundo lucha en la actualidad confirma que las emergencias sanitarias y ecológicas están más íntimamente vinculadas de lo que pensábamos. La pandemia también está teniendo efectos cada vez más destructivos sobre la economía y el tejido social de nuestras sociedades. Lo dramáticos que serán esos efectos, en última instancia, **todavía es difícil de evaluar**. Ello dependerá ampliamente de las elecciones políticas que realicemos en la actualidad. Además, la pandemia y su impacto económico y social agregan más a la urgencia con la que se debe buscar la nueva formulación de un modelo alternativo de desarrollo, en Europa y el resto del mundo.

La crisis actual revela los límites y las contradicciones de nuestras sociedades y nuestro sistema socioeconómico predominante. En un mundo globalizado que continúa estando excesivamente modelado por intereses económicos que cada vez están más concentrados, por un exceso de concentración de la riqueza y una contracción del papel del gobierno, y por demasiadas políticas ultra-liberales, nuestro clima y los hábitats naturales de nuestro planeta se siguen destruyendo incansablemente, y un gran número de personas y territorios se están quedando atrás.

Un prerrequisito de un modelo alternativo de desarrollo es una agenda política integral que sea capaz de abordar y superar la plena complejidad de las crisis sistémicas y entrelazadas a las que hacemos frente. Mientras que a los científicos y las científicas más destacados del mundo les preocupa cada vez más que el calentamiento global llegue a niveles sin precedentes en la historia de los sistemas naturales de la Tierra, lo cual podría llevar a un desastre generalizado, y posiblemente irrevocable, también se acepta cada vez más que la crisis ecológica y del clima crearán una nueva fuente de injusticia social. Si esta creciente injusticia no se aborda, surgirán más desigualdades que profundizarán nuestra crisis social, en un círculo vicioso sin fin. No podemos acabar con la pobreza y construir una sociedad mucho más justa mientras dejamos nuestro planeta a merced de la explotación, ni podremos dominar el cambio climático y la pérdida de biodiversidad si no abordamos la injusticia social.

# PRÓLOGO

**de Eric Andrieu, vicepresidente del Grupo S&D  
del Parlamento Europeo**

---

El mensaje más importante que ofrece este informe político es que los progresistas deben crear una nueva alianza entre el progreso ecológico y el progreso social. La lucha por el medio ambiente y la lucha por una sociedad más igualitaria y justa forman parte de la misma batalla.

Con este segundo informe de la iniciativa Progressive Society, la ICSE propone nada menos que una nueva vía de desarrollo sostenible, que incluye un amplio conjunto de propuestas innovadoras de política. Contribuirá a acercarnos a una estrategia política integral que sea realmente progresista y permita abordar las actuales emergencias del clima y la biodiversidad mientras se construye una sociedad más resiliente, que se base en la justicia social y la solidaridad. Este informe es una hoja de ruta radical que puede apoyar e inspirar significativamente el futuro del proyecto europeo, pero no termina aquí. También tiene alcance mundial dado que será igualmente importante impulsar las aspiraciones de Europa para convertirse en un actor internacional más fuerte en el área del bienestar sostenible.

Como socialistas y socialdemócratas, nuestra familia política siempre ha luchado por una sociedad más igualitaria, más justa y más sostenible. Estamos más decididos que nunca a ofrecer una sociedad que sirva a todos y todas. Estamos comprometidos a reconectar la Unión Europea con el bienestar de sus ciudadanos y ciudadanas. Estamos convencidos de que está a nuestro alcance, más que nunca, siempre que actuemos en todos los frentes.

No es labor pequeña, pero como progresistas no podemos permitirnos ese fracaso. El gran cambio está ante nosotros; nos aseguraremos de que se trate de un viaje para la mayoría, y no solo para unos pocos. El interés general debe prevalecer siempre frente a los intereses individuales.



**Eric Andrieu**  
Vicepresidente del Grupo S&D del  
Parlamento Europeo

---

» De cara a lograr el bienestar sostenible, el nexo socio-ecológico se ha considerado fundamental.«

Progressive Society es una iniciativa del Grupo de la Alianza Progresista de los Socialistas y Demócratas (el Grupo S&D) del Parlamento Europeo, que está liderada conjuntamente por la presidenta del Grupo S&D, Iratxe García Pérez, y el vicepresidente del Grupo S&D Eric Andrieu.

El objetivo de la iniciativa es apoyar al Grupo S&D en su trabajo político con análisis y recomendaciones políticas, en una amplia variedad de temas, en el marco del desarrollo sostenible.

Un primer informe político que la iniciativa elaboró a finales de 2018 ya acuñó la noción de bienestar sostenible, en la cual se describe el objetivo final de futuras políticas progresistas que se basen en el desarrollo sostenible. De cara a lograr el bienestar sostenible, el nexo socio-ecológico se ha considerado fundamental.

Este segundo informe político optó por un alcance incluso más amplio que el primero, y presenta más de 200 recomendaciones políticas en las áreas de política económica, social y ecológica, a nivel europeo y mundial. Es el resultado de un proceso de un año de duración, liderado por una Comisión Independiente de legisladores/as y expertos/as de renombre (la Comisión Independiente para la Igualdad Sostenible, ICSE), que está copresidida por la vicepresidenta del gobierno España, Teresa Ribera Rodríguez, y por el ex primer ministro y ex presidente del Partido de los Socialistas Europeos, Poul Nyrup Rasmussen.

# RESUMEN EJECUTIVO



Desde sus comienzos, la ICSE acordó un conjunto de siete nociones conceptuales que conforman el marco de sus resultantes recomendaciones políticas, en todas las áreas de la acción política. Estas nociones conceptuales se detallan en el primer capítulo del informe y consideran que:

- 1** En el clima actual de precariedad, el cambio de política debe considerar la ansiedad y la incertidumbre existencial y reconstruir la confianza en un sistema político regenerado que se dedique verdaderamente a responder a las necesidades de la gente.
- 2** Cuando las distintas formas de desigualdad se entrelazan entre sí y forman interrelaciones complejas, la política del futuro debe adaptarse para abordar esta complejidad de cara a generar múltiples beneficios para la sociedad.
- 3** Las políticas sociales y ecológicas deben combinarse sistemáticamente para crear formas innovadoras y potentes de lo que el informe acuña como avance socio-ecológico.
- 4** El bienestar sostenible requiere una democracia vibrante y una participación generalizada a todos los niveles.
- 5** Contrarrestar la precariedad y las desigualdades en el futuro dependerá de la creación de un estado socio-ecológico más allá del estado tradicional de bienestar social.
- 6** Debe superarse el enfoque tradicional de la política económica que se centra en el PIB, como el parámetro que mide el éxito, a favor de un nuevo enfoque que se centre en el bienestar sostenible.
- 7** La pandemia de la COVID-19 ha expuesto las vulnerabilidades profundamente enraizadas del sistema actual y aporta argumentos y referencias adicionales para llevar a cabo un cambio de política de gran alcance.

La ICSE también acordó una definición detallada de la noción central de bienestar sostenible, en la sección 1.8 del informe.

» La opinión pública se está volviendo cada vez más consciente del pleno alcance de estas crisis, lo cual genera ansiedad y alienación entre cada vez más grupos sociales.«



Nuestras sociedades están integradas en un sistema mundial que puede denominarse, en términos generales, capitalismo. En su forma actual, se centra, ante todo, en una dinámica a corto plazo de competencia intensa, junto a una concentración, cada vez mayor, del mercado y del poder económico decisorio como sus principales (y en cierto modo contradictorias) fuentes de energía, con la finalidad de generar una creación continua de riqueza y, a través de la misma, progreso económico y social.

Sin embargo, esa dinámica ha permitido que un sector financiero inflado y enfocado en el corto plazo, se concentre cada vez más en la acumulación de riqueza y poder, ayudado por una evasión fiscal masiva y organizada a nivel internacional, provocando un daño monstruoso a nuestro planeta.

**OTRO FUTURO  
ES POSIBLE**

# 44%

**El 1% de los más ricos del mundo, y que poseen más de un millón de dólares, se reparten el 44% de la riqueza mundial.**

Pese a los niveles históricos de progreso, en términos de prosperidad humana y seguridad en muchas partes del mundo, y ciertamente en la Unión Europea, en la actualidad es extraordinariamente evidente que los conflictos y los fallos inherentes del sistema se han vuelto insostenibles. Han generado costes humanos y planetarios de una magnitud que cada vez más superan sus beneficios tradicionales. Al mismo tiempo, el efecto combinado de la pandemia mundial y la derrota del trumpismo crea una oportunidad política, que podría potencialmente tener un significado histórico, en la cual la Unión Europea está idealmente situada para aprovecharla en interés del bienestar sostenible mundial.

Debe definirse un nuevo modelo para otro futuro; uno que esté libre de la continua gestión de las crisis y enfocado en el bienestar humano y planetario sostenibles. Este es el desafío al cual la Comisión Independiente para la Igualdad Sostenible (ICSE) aspira a hacer frente con este informe de política. Con esta finalidad, sigue el objetivo de ofrecer a las personas y a las instituciones una elección creíble y factible que permita reconstruir exhaustivamente nuestro modelo de desarrollo.

Este nuevo modelo de progreso debe servir al bienestar común de la sociedad, resultar resiliente y sustituir una incertidumbre radical por sostenibilidad radical, en todas las dimensiones de la existencia y la cooperación humanas. También debe integrarse en un nuevo contrato con el planeta Tierra, garantizando su preservación y su regeneración.

La hoja de ruta política que buscamos definir descansa en la convicción de que, con total respeto a los claros límites naturales que los legisladores y las legisladoras de todo el planeta están gradualmente reconociendo, la humanidad todavía puede convertir este planeta en un lugar de bienestar para todos y todas. Debe considerarse el faro de guía de todos los progresistas, en política y otras áreas, en una batalla común por otro futuro.

Apelamos a las fuerzas progresistas de Europa, y de todo el mundo, a que se involucren junto a nosotros en este nivel de ambición. Los progresistas, en conjunto, deben reforzar y enriquecer más las recomendaciones políticas de este informe, y más allá, deben unirse y movilizar fuerzas y energías de cara a lograr la transformación que hace falta. Esta contribución colectiva será clave y, por lo tanto, la responsabilidad asociada a la misma es inmensa.

» Debe definirse un nuevo modelo para otro futuro.«



En todo el mundo, la creación de políticas y la gobernanza desde la Segunda Guerra Mundial han seguido un único objetivo principal: maximizar el producto interior bruto (PIB) con medidas que estimulen el crecimiento económico. Aunque esta orientación política ha sido capaz de crear una riqueza material sin precedentes, sus limitaciones y sus deficiencias se están volviendo cada vez más evidentes. Durante los últimos 40 años, en concreto, la visión focalizada en el crecimiento del PIB ha ido de la mano de la ampliación de las desigualdades, la pobreza y la inseguridad existencial que afecta a grandes sectores de la población y que han intensificado la destrucción del clima y de la biosfera del planeta.

Superar estas múltiples crisis sociales y medioambientales requiere más que los actuales modestos intentos de amansar el dogma del crecimiento con la adopción de objetivos de acción en favor del clima. Impulsar el bienestar generalizado y la cohesión social en condiciones de sostenibilidad medioambiental requiere que Europa adopte una perspectiva agnóstica sobre el crecimiento económico.

Depende de un marco de gobernanza que sitúe en su centro objetivos políticos, que sean legalmente vinculantes, y que apoye directamente el bienestar sostenible de la gente y del planeta, y que sistemáticamente alinee la creación de políticas y las finanzas públicas. Esos objetivos deben relacionarse con la dimensión social, económica y ecológica de la sostenibilidad y el bienestar, incluyendo, por lo tanto, objetivos para la reducción de la pobreza y las desigualdades así como de las emisiones de gases de efecto invernadero, y traducir dichos objetivos en políticas que se basen en pruebas y estén orientadas al largo plazo, y que, a su vez, estén respaldadas por recursos financieros suficientes con la finalidad de movilizar las inversiones que hagan falta. Ello implica reformas globales del marco financiero y fiscal de la Unión Europea, así como mecanismos de gobernanza efectiva mediante los cuales los Estados miembros de la Unión Europea, los parlamentos y las partes interesadas identifiquen conjuntamente desafíos, establezcan prioridades e implementen políticas que mejoren el bienestar de la gente y del planeta de forma permanente.

# VIVIR EN UNA ECONOMÍA DEDICADA AL BIENESTAR SOSTENIBLE DE TODOS Y TODAS

» En los últimos años, los ciudadanos y las ciudadanas de todo el mundo han llegado a comprender la naturaleza destructiva de la carrera mundial por obtener beneficios económicos y crecimiento.«

Lograr el desarrollo sostenible para todos y todas también requerirá reformas del sector financiero y de la economía digital, que son los sectores en los cuales el paradigma del crecimiento ilimitado y extractivo sigue devastando con mucha fuerza, y que siguen dando forma al conjunto de la economía en esa línea. En términos de la reforma del sector financiero, un desafío clave radica en una redistribución del capital: de formas de actividades económicas que no son sostenibles a sectores, proyectos y empresas que tengan beneficios claros para el bienestar humano y planetario sostenibles. Ello implica profundizar y acelerar la agenda de finanzas sostenibles de la Unión Europea, incluyendo medidas complementarias dirigidas a promover las finanzas “verdes” con medidas para impulsar finanzas que sean socialmente sostenibles. En la economía digital, son necesarios nuevos marcos reguladores, así como autoridades públicas más competentes, tanto en términos de regulación como de ejecución. Esto es clave para garantizar que la digitalización, tendencia que da forma a nuestras vidas y proporciona cada vez más medios de subsistencia, en todo el planeta, no sea liderada por un pequeño número de mega-corporaciones globalizadas dedicadas exclusivamente a la búsqueda de beneficios sin tener cuenta el interés público.

El cambio económico en interés del bienestar sostenible de todos y todas también se basa en cambios de gran alcance en el sector corporativo, donde la sostenibilidad medioambiental y el bienestar de las personas y sus comunidades deben volverse preocupaciones centrales en todos los aspectos y

# 15%

**El 15% de la población activa de la UE vive con salarios que se encuentran por debajo del umbral nacional de la pobreza, a pesar de trabajar a tiempo completo.**

todas las etapas de las actividades empresariales. Ello puede lograrse mediante un Acta Europea de Capitalismo Responsable que sustituya la búsqueda de valor accionarial por un sentido ampliamente definido de Responsabilidad Social Corporativa, entre otras cosas, obligando a las empresas a definir estrategias sostenibles integrales y a informar sobre su implementación, el respeto de las normas medioambientales y los derechos fundamentales mediante disposiciones efectivas de diligencia debida. Apoyar a las empresas orientadas a las partes interesadas, por ejemplo, las empresas de utilidad social o la economía social, son otros elementos de dicha estrategia. Finalmente, debe considerarse esencial involucrar al sector privado a través de formas productivas de innovación, que se denominan formas orientadas a los objetivos, y que ofrezcan soluciones para alcanzar el bienestar y afrontar los desafíos relacionados con la sostenibilidad con objeto de situar la actividad económica de Europa al servicio del bienestar sostenible de todos y todas.

» Una comprensión generalizada y limitada de la resiliencia consiste en volver a un estado anterior tras una perturbación (una conmoción, una crisis ...). No la entendemos así.«

A principios de este año, la Comisión Europea publicó una propuesta legislativa que aspiraba a crear un “Fondo de Transición Justa” dentro de un mecanismo con el mismo nombre (JTM, Mecanismo para una Transición Justa, por sus siglas en inglés). La transformación operativa del concepto de transición justa es un paso político indiscutiblemente significativo en la dirección correcta, ya que aspira a garantizar que la transición hacia una economía neutral respecto al clima tenga lugar de manera equitativa. Sin embargo, le falta una definición sustancial de transición justa en relación con las personas y las comunidades. Con todo, sería peligroso un enfoque demasiado limitado, que esté ciego ante la magnitud actual de la crisis social, porque podría subestimar los graves riesgos sociales y políticos asociados con una política del clima que no se integre en una política social que sea igualmente ambiciosa.

Aquí es donde nuestro enfoque de “una transición justa” puede ser un concepto potente de la política de principios del siglo 21, al abordar la mega crisis a la que hacemos frente, siempre que abracemos su pleno significado. No podemos permitir, de ninguna manera, que se genere un conflicto entre los objetivos de política social y los medioambientales. Porque significaría que los sectores más vulnerables de la sociedad asumirían en solitario las consecuencias de una transición fallida. En cambio, una auténtica transición socio-ecológica debe dar respuesta al cambio medioambiental acompañado de progreso social. La transición que estamos pidiendo debe ser justa, debe ofrecer estabilidad y debe prometer protección. Se aportará, por lo tanto, un enfoque concreto para la formulación de políticas anticipatorias y de inclusión: es clave generar la capacidad que permita anticipar los cambios estructurales con objeto de favorecer que la política intervenga antes de que se genere el daño, de cara a lograr justicia y un bienestar sostenible.

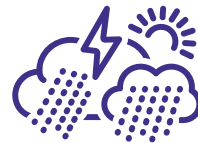
**VIVIR EN UNA SOCIEDAD DE  
CAMBIO: EL IMPERATIVO DE  
UNA TRANSICIÓN JUSTA**

En este sentido, ofrecemos una definición inclusiva de resiliencia para implementar políticas transformadoras. Esta definición requerirá que los legisladores y las legisladoras entiendan la resiliencia en el contexto de la sostenibilidad, observando el conjunto del sistema ecológico, social, económico y político. Su enfoque transformador lleva a una cuestión importante: quién decide cuándo y por qué un sistema concreto debe considerarse “resiliente” y cuál sería el objetivo político que queremos lograr por medio de la fase de transformación. Aquí es donde es fundamental que exista un fuerte consenso social sobre el objetivo y las vías de la sostenibilidad. De hecho, un enfoque así sobre una transición justa se utilizaría incluso para (re-)vivificar la propia democracia. Una auténtica democracia participativa debe definir la naturaleza de la ambiciosa reforma a la cual la Unión Europea debe someterse para alcanzar los objetivos de bienestar humano y crear conjuntamente la sociedad del mañana.

Esta sección propone crear mecanismos de gobernanza inclusiva a todos los niveles, de forma que los ciudadanos y las ciudadanas, las comunidades, los sindicatos y los empleados puedan formar parte de la implementación de una estrategia que hayan decidido conjuntamente. En la misma línea, esta sección busca reafirmar el papel esencial de la educación, la formación y el aprendizaje de larga duración para allanar el camino hacia un futuro sostenible en Europa y otros lugares.

Sin embargo, esta transformación no puede bastar para cumplir el compromiso de la Unión Europea de “no dejar a nadie atrás”, si no se sitúa en el marco de un enfoque integral que tenga impactos distributivos de amplio alcance sobre grupos sociales, regiones y localidades. Nuestra definición de transición justa requiere la aplicación de un enfoque que sea sensible al lugar, que invitaría a crear una mayor variedad de estrategias de desarrollo regional, abriendo la puerta a soluciones más complejas, pero más justas, que no pueden lograrse mediante un enfoque “único”.

Finalmente, y de cara a garantizar una transición justa, debemos abordar las dos dimensiones de los desafíos a los que hacemos frente cuando se buscan objetivos de justicia climática, principalmente: abordar la vulnerabilidad desigual y la exposición al riesgo medioambiental en la sociedad y el trabajo, por una parte; y la necesidad de justicia social en las políticas medioambientales, por otra.



**Los fenómenos meteorológicos extremos en Europa entre 1980 y 2019 provocaron pérdidas económicas por valor de casi 446.000 millones de euros.**



Todas las evidencias sugieren, en efecto, que los seres humanos han ido demasiado lejos en la destrucción del único ecosistema planetario que tenemos, lo que ha llevado a que ahora esté en peligro. A destacados científicos del mundo les preocupa, cada vez más, que el calentamiento global active puntos críticos en los sistemas naturales de la tierra, lo cual llevaría a un desastre generalizado y posiblemente irrevocable, a menos que se actúe urgentemente. Reducir los gases de efecto invernadero es, por lo tanto, una cuestión de absoluta necesidad. La Unión Europea no puede permitirse fallar porque el objetivo todavía está cerca y porque nuestras opciones de un segundo intento son limitadas. Estos impactos no solo perjudicarían, de hecho, al medio ambiente del que dependemos; también debilitan nuestros sistemas políticos, económicos y sociales.

El cambio climático es un “multiplicador de crisis” que tiene implicaciones profundas en la estabilidad y la paz internacionales. De hecho, es conocimiento general que la degradación medioambiental y el cambio climático antropogénico causado por una economía mundial explotadora es el primer ejemplo que ilustra la naturaleza insostenible del modelo actual de desarrollo. No reciben tanta atención sus elementos fundamentales desiguales: el 1% más rico del planeta es responsable del doble de las emisiones de CO<sub>2</sub> que la mitad más pobre de la humanidad, cuando los efectos devastadores del cambio climático se sienten más que nunca. Lo mismo sucede en relación con la contaminación mundial y sus efectos perjudiciales sobre la naturaleza y los seres humanos, que crean injusticias que son inaceptables. Las crisis ecológicas refuerzan las desigualdades, del mismo modo que las desigualdades incrementan el daño medioambiental.

» La contaminación del aire se considera el mayor riesgo medioambiental de Europa.«



**LLEVAR UNA VIDA SANA EN UN PLANETA DESCARBONIZADO Y PROTEGIDO**



# 1,5°C

El presupuesto de carbono restante se sitúa en torno a 416GtCO<sub>2</sub>, o 10 años más de emisiones al ritmo actual, a fin de mantenerse dentro del margen de 1,5 grados de calentamiento.

Es indiscutible que la Unión Europea muestra aspiraciones sin precedentes en términos de política medioambiental para abordar las amenazas a las que ahora hacemos frente. La meta de la neutralidad del clima antes de 2050 se ha convertido en un objetivo jurídicamente vinculante, allanando el camino a una agenda medioambiental ambiciosa que hace muchísima falta.

En opinión de la ICSE, debe aprovecharse la oportunidad que brinda la actual acción climática de la Unión Europea para proponer una transformación sostenible de Europa. Una agenda que sea realmente medioambiental no solo aspira a proteger nuestra subsistencia y la del planeta Tierra, sino a mejorar activamente nuestro bienestar sostenible futuro a través de una respuesta socio-ecológica al cambio climático plenamente desarrollada.

Esta sección propone un enfoque integrado de la reducción de las emisiones de carbono con el objetivo de alinear el precio del carbono, el reparto del esfuerzo y las políticas del clima con la finalidad de llevar a cabo una distribución justa del espacio de las emisiones entre países y personas. Si el precio del carbono y la fiscalidad medioambiental son instrumentos importantes para implementar la transición verde, igualmente esencial es tener en cuenta los efectos distributivos de estos instrumentos y poner en marcha políticas de acompañamiento que permitan mitigar sus potenciales efectos socialmente injustos. En concreto, los ingresos por la tarificación del carbono deben utilizarse para contrarrestar las posibles consecuencias económicas y sociales negativas que resulten del proceso de descarbonización.

Es igualmente importante que el objetivo de 2030 para el clima se traduzca en un marco político concreto y apropiado que permita lograr este objetivo medioambiental ambicioso. Con la finalidad de hacerlo, la Unión Europea debe actuar como el principal promotor de las medidas transformadoras: diseñando una política industrial que se enfoque en misiones estratégicas vinculadas a la descarbonización; alineando las políticas de infraestructuras y las políticas de movilidad con esta visión a largo plazo; impulsando la producción y el consumo sostenibles; y proponiendo un marco integral para mejorar los sumideros naturales de carbono.

Además, debemos dejar claro que utilizar el prisma del bienestar en el diseño de las políticas de mitigación del cambio climático tiene el potencial de ofrecer beneficios más amplios de bienestar tanto a corto como a largo plazo. Un enfoque mutuamente beneficioso debe reconocer las interconexiones intrínsecas entre nuestros sistemas sociales y ecológicos, como base de una economía justa y sostenible, en la cual la salud es el gran conector. En esta línea, hay que revalorizar la biodiversidad en la agenda política de la Unión Europea de cara a subrayar las interacciones entre las actividades humanas, los ecosistemas y el clima. Con la misma visión de alinear las políticas con los objetivos de desarrollo sostenible, esta sección intentará reafirmar que la salud, en un sentido amplio, es “una”, lo cual implica que las respuestas políticas deben guiarse por un enfoque coherente respecto a la salud humana y medioambiental. Además, hace falta un cambio de perspectiva que permita integrar mejor los crecientes desafíos para la sostenibilidad del sistema alimentario, y la PAC (Política Agrícola Común) debe garantizar plena coherencia política, abarcando las políticas agrícola, alimentaria, medioambiental y del clima. Finalmente, y dado que la contaminación del aire, el agua y el suelo, así como la utilización de sustancias químicas peligrosas, pueden debilitar la salud de todos los ciudadanos y las ciudadanas, la ICSE pide un marco general a nivel de la Unión Europea que aborde las complejas interrelaciones entre los distintos ámbitos políticos que sean relevantes para el medio ambiente y la salud.

## » Junto a la pobreza, las desigualdades en términos de ingresos y riqueza representan dimensiones fundamentales de las crisis sociales europeas.«

Ya a finales de 2019, se estimaba que el 21% de la población de la Unión Europea, más de 90 millones de ciudadanos y ciudadanas, estaba en riesgo de pobreza y exclusión. La pandemia de la COVID-19 ha agregado más a esta cifra y los primeros pronósticos estiman que especialmente los asalariados y las asalariadas de bajos ingresos están cargando con el peso de las consecuencias económicas de la crisis. Al mismo tiempo, el 1% de los hogares de Europa dispone aproximadamente del 25% de la riqueza neta del continente, y sin pagar impuestos sobre esos activos totales, salvo en un único país de la Unión Europea. Esa precariedad y esas desigualdades separan a las sociedades europeas y minan su capacidad para abordar los efectos de prueba del cambio, que es inevitable a la luz de la crisis del clima, el cambio demográfico y la digitalización. Reconstruir las sociedades europeas en línea con los principios subyacentes a la noción de bienestar sostenible para todos y todas tiene, por lo tanto, carácter de urgencia.

El trabajo conexo debe iniciarse desarrollando soportes efectivos contra la pobreza. A pesar de la magnitud de la crisis europea de pobreza, la acción política de la Unión Europea hasta la fecha no la ha abordado con la

debidamente determinada. Con objeto de rectificar, debe adoptarse una ley europea contra la pobreza que defina como objetivo jurídicamente vinculante de la política de la Unión Europea la erradicación total de la pobreza en Europa antes de 2050, del mismo modo que la ley del clima de la Unión Europea lo hace en el ámbito de la acción del clima. Erradicar la pobreza requiere que se sofoquen los factores que la motivan. En este sentido, es clave reforzar los sistemas de seguridad social y volver a regular mercados laborales que, en la actualidad, están plagados de formas precarias y atípicas de empleo, con bajos salarios y que son inseguros. Resolver la crisis actual de la vivienda, que fuerza a las familias a sobrecargar sus presupuestos debido a la falta de viviendas asequibles, constituye otra necesidad, como también lo son las medidas para impulsar las infraestructuras y las capacidades de asistencia en toda la Unión de cara a evitar que los trabajadores, especialmente las mujeres, sean excluidos de los mercados laborales. Definir estrategias políticas comunes y apoyarlas con inversión de la Unión Europea con la finalidad de controlar estas emergencias equivaldría a una potente manifestación del compromiso de la Unión Europea con el bienestar de sus ciudadanas y ciudadanos.

# TENER UNA VIDA SEGURA EN UNA SOCIEDAD JUSTA, IGUALITARIA Y DIVERSA



Junto a la pobreza, las desigualdades en términos de ingresos y riqueza representan dimensiones fundamentales de las crisis sociales europeas. Como queda cada vez más claro, los sistemas fiscales y de fijación de salarios de Europa han perdido evidentemente su eficacia ante una competencia internacional que es cada vez más feroz y frente a un capital sin ataduras. Reconstruir los sistemas de negociación colectiva, adaptándolos a las nuevas realidades del mercado laboral e impulsando la transparencia salarial, son pasos fundamentales que deben adoptarse. Del mismo modo, garantizar una fiscalidad más justa y efectiva de la riqueza privada y la renta corporativa, mediante una acción coordinada de la Unión Europea y a nivel mundial, son elementos necesarios de una estrategia efectiva que permita cerrar la brecha creciente entre los ricos y el resto. Sin embargo, depender de una distribución más igualitaria de la riqueza y de los ingresos entre los miembros individuales de la sociedad tiene sus límites, especialmente ante la necesidad de garantizar una utilización más eficaz de los recursos, que se deriva de la crisis ecológica. Por lo tanto, crear riqueza común para la utilización colectiva de los recursos, mediante la expansión de los servicios públicos y el apoyo a iniciativas que lideren los ciudadanos y las ciudadanas para generar riqueza común, deben ser elementos centrales de la política social en el futuro.

La pandemia de la COVID-19 ha subrayado cómo nuestras sociedades dependen críticamente de las aportaciones de grupos sociales que, en muchos aspectos, se quedan al margen de nuestro modelo económico y social. Mientras que las mujeres, las minorías étnicas, los migrantes, los jóvenes y otros colectivos tienen que lidiar con dificultades excepcionales para mantener a la sociedad en funcionamiento, su acceso a oportunidades sociales, económicas y políticas sigue siendo desigual. La era de la post-COVID debe, por lo tanto, ser un periodo de impulso conjunto de la igualdad de oportunidades para todos los miembros de la sociedad con objeto de convertir el bienestar sostenible para todos y todas en un proyecto que sea incluyente y no discriminatorio. Ello requerirá tanto estrategias específicas, por ejemplo, para abordar la situación específica de las mujeres, los jóvenes y los migrantes, como una acción horizontal que permita reforzar los derechos fundamentales y el estado de derecho.

**21%** 

**Se estima que más de 90 millones de ciudadanos y ciudadanas, casi el 21% de la población de la Unión Europea, está en riesgo de pobreza y exclusión social**

» Durante demasiado tiempo, los beneficios corporativos globales se han internalizado, mientras que los costes medioambientales y sociales se han trasladado a la sociedad.«



Una visión general del actual panorama político mundial no muestra que la transformación global en curso esté bien adaptada, sino que hay un lugar de tránsito en el cual ciertas áreas están siendo reformuladas mientras que otras siguen sin tocarse, y donde la actividad en un área no está claramente relacionada con la actividad en otra. No hay un sentido claro y unificado de a dónde conduce exactamente esta zona de tránsito.

En este contexto políticamente impredecible e inestable, la pandemia ha arrojado luz sobre las consecuencias sociales y ecológicas mundiales de un sistema económico en el cual la prosperidad equivale a un crecimiento económico a corto plazo, en lugar de un bienestar sostenible a largo plazo; que ha dejado más claro que nunca un aspecto: los miles de millones de destinos humanos de nuestro planeta están más interrelacionados de lo que nunca antes lo habían estado.

Esto debe ayudar a entender el auténtico significado de un bienestar humano (el nexo entre el medio ambiente y el bienestar), el hecho de que las políticas de bienestar se desenvuelven mejor que las políticas de crecimiento en todos los frentes y, finalmente, el hecho de que debemos cuidar los estados del bienestar en la Unión Europea y en otros lugares porque son la columna vertebral de nuestras sociedades y nuestros escudos para hacer frente a los impactos ecológicos.

**VIVIR EN UN MUNDO  
DEDICADO AL BIENESTAR  
HUMANO Y PLANETARIO  
SOSTENIBLES**

## » La UE tiene interés directo en promover el bienestar porque el bienestar es un vector de paz en todo el mundo.«

Los múltiples daños económicos y sociales causados por la pandemia tienen un gran alcance, incluso en las zonas más ricas del mundo, y ya son devastadores en los países y las regiones más vulnerables del planeta. A cualquier ritmo, tardarán muchos años en superarse. También es un importante revés a la agenda de desarrollo sostenible consagrada en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (ODS), que pasa por un momento crítico cuando los avances fundamentales que se habían conseguido desde su lanzamiento en 2015 están siendo revertidos con respecto a varios objetivos.

La pandemia ha golpeado duramente a un mundo que ya estaba enredado en una meta crisis mundial, en la cual el cambio climático, la pérdida de biodiversidad a gran escala, la pobreza endémica y el crecimiento de las desigualdades interactúan cada vez más. La meta crisis mundial solo puede, en última instancia, abordarse como una sola crisis. Requiere una nueva generación de políticas transversales y un enfoque en crisis múltiples – en concreto, mediante el nexo socio-ecológico– como igualmente requiere, asimismo, políticas y regulaciones que sean lo bastante potentes para resetear la lógica subyacente del modelo económico predominante, del concepto desacreditado e insostenible de progreso y crecimiento de posguerra a un nuevo concepto de progreso y bienestar que sean sostenibles.

En un esfuerzo internacional por un bienestar sostenible, el liderazgo de la Unión Europea será fundamental, y sus propias experiencias (positivas y negativas) son esenciales para abordar desafíos que son tanto mundiales como europeos, por ejemplo, en lo que respecta al cambio climático o a la pobreza. Incluyendo medidas de la Unión Europea que sean

más enérgicas y específicas a nivel mundial, el cambio innovador de la política internacional debe abordar la solidaridad en la pandemia mundial, dar un nuevo impulso a los ODS, relanzar la lucha por el objetivo del 1,5 en el cambio climático, desarrollar un enfoque mundial sobre un pacto verde, crear un contrato social a nivel mundial, ajustar la actividad de las corporaciones internacionales en un marco regulado, lograr un comercio internacional que sea realmente sostenible, convertir la ayuda al desarrollo en una palanca que sea lo bastante potente para el desarrollo sostenible, repensar la gobernanza mundial y abrir vías innovadoras de desarrollo humano y planetario como la riqueza común global.



El valor total de estas 10 megaempresas es comparable al de los 180 países más pobres del planeta juntos



### **Poul Nyrup Rasmussen**

Copresidente de la ICSE

Ex primer ministro de Dinamarca  
Ex presidente del Partido de los  
Socialistas Europeos



### **Teresa Ribera Rodríguez**

Copresidenta de la ICSE

Vicepresidenta de España  
Ex directora del IDDRI (Instituto de  
Desarrollo Sostenible y Relaciones  
Internacionales)

Desde que la Comisión Independiente iniciara su trabajo se ha producido un importante cambio en la política internacional en mitad de la pandemia mundial. La derrota del trumpismo y la elección de un presidente demócrata en los Estados Unidos ha ampliado significativamente la ventana de oportunidad política internacional que ya había creado el propio desafío planteado por la pandemia al sistema mundial predominante. Las primeras medidas internacionales de la nueva Administración estadounidense, en relación con el índice mínimo mundial del impuesto de sociedades, la política del clima y la suspensión de las patentes de las vacunas, ya han confirmado su autenticidad.

Este nuevo contexto internacional también refuerza las posiciones y las visiones de la Unión Europea de un mundo más justo y progresista. Crea una nueva forma de responsabilidad mundial para que los legisladores y las legisladoras europeas aprovechen esta ocasión sabiamente y con determinación, a favor de un progreso humano y planetario que lleve a un bienestar sostenible para todos y todas.

Europa se fundó sobre la promesa de un mayor bienestar para todos y todas, individualmente y de forma colectiva. Esa promesa se asocia con justicia social y cohesión, y con la protección de nuestro sustento individual y común, así como con la democracia, la libertad y la paz. A nivel mundial, existe un compromiso similar en la Carta de las Naciones Unidas. Pero una desigualdad y una pobreza generalizadas, la destrucción medioambiental y, ahora, la falta de preparación para afrontar fragilidades mundiales interdependientes, como ha mostrado la COVID-19, desafían la capacidad de alcanzar esos objetivos.

# INTRODUCCIÓN

**de Teresa Ribera Rodríguez y Poul Nyrup Rasmussen**  
**Copresidentes de la Comisión Independiente para el Desarrollo Sostenible**

Uno de los principales factores de esta situación es que nuestras sociedades están integradas en un sistema capitalista mundial que ha prestado tradicionalmente más atención a los datos de crecimiento macroeconómico que a la forma en la que se distribuye la riqueza. Se sustenta, ante todo, en una dinámica cortoplacista de intensa competencia, junto a una concentración cada vez mayor del poder económico de toma de decisiones y del mercado, como su principal (y en cierto modo contradictoria) fuente de energía de cara a generar una continua creación de riqueza y, mediante la misma, progreso económico y social. Sin embargo, también se ha permitido que esta dinámica conduzca a un sector financiero inflado y enfocado en el corto plazo, a una acumulación cada vez más concentrada de la riqueza y del poder que están apoyados por una evasión fiscal masiva y organizada a nivel internacional, así como a una destrucción ciega de la naturaleza, en la que el capital físico para ofrecer riqueza y prosperidad se está explotando mucho más allá de sus límites.



**En la Unión Europea, el 1% de los salarios más altos se lleva el 11,3% de la renta nacional, y el 10% de quienes más ganan ingresa un cuantioso 35,4%.**

La mejora de las condiciones de vida, que parecían obvias en las primeras décadas tras la Segunda Guerra Mundial, se ha ido estancando poco a poco en amplias partes de la población. Las desigualdades parecen eternamente enquistadas y afectan a una alarmante quinta parte de la población europea. La brecha entre las rentas más altas y las más bajas se ha incrementado más que nunca. En la Unión Europea, el 1% de los salarios más altos se lleva el 11,3% de la renta nacional, y el 10% de quienes más ganan ingresa un cuantioso 35,4%.<sup>1</sup> Muchas personas de nuestro continente –en nuestras ciudades, alrededor de las mismas y en las áreas rurales– se están quedando

» **Europa se fundó sobre la promesa de un mayor bienestar para todos y todas, individualmente y de forma colectiva.**«

atrás al desconectarse de la actividad económica que hay a su alrededor. Incluso las familias de clase media hacen frente ahora al riesgo de regresión social y a un miedo cada vez mayor por el futuro de sus hijos e hijas. Un sentido de precariedad se ha propagado de manera generalizada en nuestras sociedades: inseguridad, ansiedad y el miedo a lo que traerá el futuro. Y a muchos jóvenes les preocupan particularmente las consecuencias que el cambio climático tendrá para sí mismos y el futuro del planeta.

La creciente sensación de desigualdad en aumento, de injusticia y paro endémico, y cada vez más precariedad laboral en una sociedad en la cual los súper ricos que son cada vez más ricos coexisten con el resto de la sociedad, deconstruye el necesario consenso social y aviva las posiciones antisistema y extremistas mediante políticas identitarias destructivas. En una sociedad como esa, el respeto a la diversidad y la capacidad económica, social y cultural para integrar y vivir con personas de orígenes étnicos o religiosos distintos se ve gravemente debilitada, alimentando la desconfianza y la hostilidad sistémicas.

<sup>1</sup> Base de datos sobre la desigualdad mundial, noviembre de 2020.

## » Los excesos del sistema predominante se enfrentan sistemáticamente a los límites y las necesidades naturales y humanas.«

Con el paso del tiempo, los partidos políticos que están en los gobiernos, de izquierda a derecha, han fomentado, ignorado o infravalorado, a su vez, estos desarrollos negativos. El inherente cortoplacismo de los gobiernos, las empresas y las finanzas ha jugado un papel importante en este sentido. La responsabilidad por las situaciones a las que hacemos frente es generalizada. Todos y todas tenemos que aprender. Todos y todas tenemos que hacerlo mejor. Este proceso no empieza desde cero, pero requiere acelerarse y reforzarse. La Unión Europea ha empezado a hacerlo ante la pandemia, emitiendo eurobonos a gran escala para financiar el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, del cual una parte significativa se dirigirá a apoyar la inversión en las transiciones ecológica y digital. Esto es de suma importancia en relación con nuestros jóvenes, cuyo futuro depende de un importante cambio de política que sea duradero, lo cual se subraya en este informe. No tienen responsabilidad por el estado actual de nuestras sociedades y nuestro planeta, pero serán quienes carguen con los mayores costes, si no se produce un cambio a mejor.

En la actualidad, cada vez está más claro que existe una contradicción fundamental entre el compromiso de financiación de Europa y la eficacia de nuestra respuesta en un mercado interdependiente y complejo. Del mismo modo, la promesa de un mundo cada vez más justo y cohesivo, que se refleja en los Objetivos de

Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, choca contra los límites de lo que puede ofrecer la actual forma de capitalismo mundial.

Esta forma de capitalismo ha permitido importantes desarrollos económicos y sociales en las últimas décadas. Concretamente, lo han impulsado innovaciones científicas y tecnológicas formidables y legislación y disposiciones de apoyo social, cuya combinación permitió la reconstrucción económica, social y política de Europa tras la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, los excesos del sistema predominante se enfrentan sistemáticamente a los límites y las necesidades naturales y humanas. Con el tiempo, las políticas y las normativas gubernamentales solo han podido blindar y compensar parcialmente, y de forma imperfecta, estas fracturas. Por lo tanto, este conflicto inherente entre imperativos económicos, sociales y ecológicos sigue sin resolver, y ha llevado al mundo a un estado permanente de crisis políticas, económicas y sociales, que son múltiples y están entrelazadas. Juntas, forman una meta crisis, de la cual la actual pandemia es el último episodio, que nuestro enfoque histórico en la legislación o la política pública compensatoria es incapaz de evitar o detener.

Es el producto del sistema predominante. No es una plaga del espacio exterior. La humanidad *puede* cambiarlo. Esta meta crisis transforma un sistema supuestamente eficiente de creación de riqueza en uno que es sumamente ineficiente y costoso. Pero lo que es más importante: empuja a nuestras sociedades humanas hacia la posibilidad de un colapso mundial en el futuro. Amenaza el propio funcionamiento de la democracia moderna y de la libertad individual porque crea un espacio peligroso para fuerzas políticas antagónicas, extremistas y nacionalistas, en Europa y otros lugares.

La humanidad es cada vez más consciente de estos conflictos y de la exigencia de resolverlos. Los esfuerzos internacionales y europeos para limitar el cambio climático y preservar y reconstruir la biodiversidad han ocupado el primer plano durante los últimos años, concretamente en el Pacto Verde Europeo que se lanzó en enero de 2020. Las preocupaciones sociales y políticas han recibido mucha menos atención, pese a la ambiciosa agenda de desarrollo sostenible



de las Naciones Unidas de 2015 (17 objetivos que deben lograrse antes de 2030 en todo el planeta) que insiste en la necesidad de un progreso económico, social y medioambiental que sea equilibrado.

Sin embargo, los fundamentos económicos del sistema predominante no se han cuestionado. En general se sigue pensando que el capitalismo dominante puede salvarse a sí mismo y resolver sus propios conflictos y crisis combinando nuevas regulaciones, innovaciones tecnológicas y una mayor resiliencia ante las crisis y los impactos futuros. Este optimismo sin fundamento evita que se cuestionen las deficiencias fundamentales del sistema, que se pregunte por la búsqueda primordial de crecimiento económico a nivel social y de maximización de beneficios a corto plazo a nivel corporativo, y que se observe el alcance pleno de las necesidades de inversión económica, medioambiental y social, a largo plazo, que hacen falta para tener éxito.

Lo que es más lamentable, los vínculos entre las fuentes sociales y ecológicas de progreso siguen siendo ampliamente ignorados o infravalorados en el debate público y político, aunque **una salida de la meta crisis no pueda sencillamente concebirse sin contar en lo fundamental con el progreso.**

Esta petición fundamental ya se promovió en el primer informe político de la Comisión Independiente, a finales de 2018.<sup>2</sup> Ese informe desarrollaba la idea de un bienestar sostenible para todos y todas, y ya identificaba una amplia variedad de recomendacio-

nes políticas que se enfocan en la acción económica y social. Más de la mitad de esas recomendaciones se incluyeron, al menos en parte, en la actual agenda europea, gracias a la insistencia del Grupo S&D del Parlamento Europeo, tras las elecciones europeas de 2019.

**Con este nuevo informe, la actual Comisión Independiente para la Igualdad Sostenible amplía el alcance de su primer informe. Sus aspiraciones de repensar las acciones políticas actuales son loables, pero insuficientes, a la hora de abordar plenamente la meta crisis del capitalismo. Aspira a fomentar un nuevo camino integral hacia un bienestar humano y planetario que sea realmente sostenible. Sin embargo, no pretendemos tener todas las respuestas. Pero lo que sí podemos hacer es insistir en que hace falta un cambio radical y contribuir a la acción que hace falta mediante un conjunto exhaustivo de propuestas políticas transformadoras. Debe darse por sentado que el mundo de la post pandemia que está a nuestro alcance no debe volver a hacer las cosas como siempre, sino que debe completar, acelerar, profundizar y ampliar, de forma significativa, aquellas políticas constructivas que ya están en marcha, como la reforma del Semestre Europeo y sus subyacentes normas fiscales, el Pacto Verde Europeo o el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales.**

Necesitamos diseñar un futuro común que se construya sobre la solidaridad, la dignidad humana y el respeto de la naturaleza, donde la actividad económica se enmarque firmemente dentro de las necesidades

» Necesitamos diseñar un futuro común que se construya sobre la solidaridad, la dignidad humana y el respeto de la naturaleza, donde la actividad económica se enmarque firmemente dentro de las necesidades sociales y los límites del planeta.«

<sup>2</sup> <https://www.socialistsanddemocrats.eu/sites/default/files/2020-06/en-report-of-the-independent-commission-for-sustainable-equality-2019-2024.pdf>

sociales y los límites del planeta. Este modelo debe llevar a un bienestar humano y planetario sostenible y generalizado. Ello es aún más importante para los jóvenes, a quienes les debemos un futuro mejor y distinto. Nosotros y nosotras, los progresistas, queremos comprometernos con un nuevo contrato social y medioambiental que se firme entre generaciones, que garantice justicia entre las generaciones actuales y las futuras, pero también entre las actuales.

Por consiguiente, una labor fundamental de la Comisión Independiente para la Igualdad Sostenible es promover la visión de que ***es tanto posible como necesario remodelar el sistema en el que operan nuestras sociedades de forma que garantice prosperidad para todos y todas, sin agotar y destruir nuestro planeta, sin explotar a los trabajadores y las trabajadoras y sin asistir a una concentración en constante aumento de la riqueza y el poder que indebidamente limitan las oportunidades y las libertades individuales y que debilitan la democracia.***

Los mercados deben funcionar eficientemente en un marco normativo renovado que también sirva al bien

común. La iniciativa empresarial y el éxito individual se salvaguardarán, y se reconoce que son uno de los motores de una innovación exitosa; pero no pueden utilizarse para justificar una concentración excesiva de la riqueza en manos de unos pocos. En cambio, deben basarse en la igualdad de oportunidades, el conocimiento compartido y el acceso de todos y todas a una sociedad donde no haya precariedad. Hará falta innovación y progreso científico y tecnológico, y se impulsarán; pero deben servir al bienestar de todos y todas, y que sus beneficios se compartan justamente y sean ampliamente accesibles.

Una democracia fuerte que combine la representación legítima con una amplia participación pública y con transparencia en todas las etapas y niveles de la toma de decisiones políticas. Es fundamental mejorar la confianza pública y la cohesión en un momento en el que se ven cada vez más debilitadas por las noticias falsas y la propaganda hostil.

Esta sociedad no medirá su rendimiento en esencia con los conceptos limitados de crecimiento y generación de beneficios. Se medirá por su capacidad

» Esta sociedad no medirá su rendimiento en esencia con los conceptos limitados de crecimiento y generación de beneficios. Se medirá por su capacidad general de desarrollar bienestar sostenible para todos y todas.«

general de desarrollar bienestar sostenible para todos y todas, atendiendo a una seguridad existencial compartida, a estabilidad, inclusión, oportunidad y libertad, en una sociedad de iguales que comparten un destino común y en, una vez más, un planeta que se encuentre en buen estado.

Este informe es una hoja de ruta que debe inspirar al proyecto europeo y que también debe tener un alcance mundial. La Unión Europea debe reconocer que esta vía es global y universalista, abrazando la transición a una sociedad de solidaridad, dignidad humana y respeto de la naturaleza como una tarea fundamental de todos los seres humanos. Esta transición no puede lograrla ninguno de nuestros países miembros por sí solo ni, en última instancia, las acciones de la Unión Europea por sí mismas. En un mundo interconectado, ningún continente por sí solo podría mantener un nuevo modelo como este que perdure, mucho menos la Unión Europea, cuyo porcentaje en términos económicos y demográficos es cada vez más pequeño. Tampoco podrían ser revolucionarios, a escala internacional, los esfuerzos aislados de la Unión Europea

para restaurar la biodiversidad mundial, crear resiliencia del clima o garantizar la justicia social.

En sus aspiraciones de convertirse en un socio internacional más fuerte, la Unión Europea debe buscar activamente movilizar a otras regiones y países del mundo. En primer lugar, desarrollando la agenda actual de objetivos de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas, que Europa debe apoyar en casa y en el exterior. Europa debe proponer nuevas asociaciones estratégicas con otros países y regiones del mundo a largo plazo, de cara a sentar las bases de una gobernanza mundial que sea más fuerte.

Finalmente, apelamos a las fuerzas progresistas de Europa, y a nivel internacional, a que se involucren con nosotras y nosotros. Los progresistas, en conjunto, deben reforzar y enriquecer más las recomendaciones políticas de este informe y más allá, y tenemos que unir y movilizar fuerzas y energías de cara a lograr la transformación que hace falta. Nuestra contribución será clave y, por lo tanto, nuestra responsabilidad es inmensa.



OUR  
FUTURE

IN  
YOUR  
HANDS

# CAPÍTULO 1

## Una guía conceptual

La precariedad: el cambio de política debe abordar la ansiedad y la incertidumbre existencial, y reconstruir la confianza en un sistema político regenerado que se dedique principalmente a cubrir las necesidades de la gente

36

Las desigualdades: la interseccionalidad y sus múltiples beneficios

37

El avance socio-ecológico: la acción medioambiental como política social

38

El bienestar sostenible requiere una democracia vibrante y una participación generalizada a todos los niveles

39

Contrarrestar la precariedad y las desigualdades depende de la situación socio-ecológica

40

Avanzar más allá del crecimiento y el PIB como parámetros de una gobernanza de éxito

41

La COVID-19 nos permite cuestionar el *status quo* y avanzar

43

Desafíos políticos y principios para generar bienestar sostenible para todos y todas

44

Las propuestas de política que se presentan en este informe se basan en una serie de conceptos y hallazgos analíticos, que aparecían principalmente en el trabajo de la ICSE, y que forman parte de nuevas formas de pensar (o ya existentes, pero marginales hasta ahora). Al introducirlas y descomprimirlas, esta sección busca facilitar una comprensión más profunda de las ideas emergentes y de los marcos que sustentan nuestras recomendaciones políticas.

## 1.1. La precariedad: el cambio de política debe abordar la ansiedad y la incertidumbre existencial, y reconstruir la confianza en un sistema político regenerado que se dedique principalmente a cubrir las necesidades de la gente

Un tema recurrente de los intercambios entre los miembros de la ICSE fue que la observancia de décadas de neoliberalismo en la gobernanza de las economías avanzadas ha creado un sentido generalizado de ansiedad entre los ciudadanos y las ciudadanas, enraizado en “la precariedad”, que es una consecuencia de la inseguridad económica y la vulnerabilidad social que daña el bienestar material y psicológico de las personas, así como la capacidad de la sociedad de gestionar la adversidad y gobernarse a sí misma. Su origen puede remontarse al criterio principal de la doctrina económica neoliberal, que considera que las sociedades deben abrazar plenamente las fuerzas de mercado y garantizar que las mismas puedan desarrollarse con toda la libertad posible en relación a cómo de distribuyen los recursos en la producción, incluyendo el trabajo, con objeto de poder seguir siendo competitivas en la carrera mundial hacia la obtención de beneficios y crecimiento. Por toda Europa, y en gran parte del mundo desarrollado, esta creencia ha fomentado a menudo reformas dolorosas de los mercados laborales, los sistemas de seguridad social y los servicios públicos mediante proyectos de liberalización y desregulación.

Como resultado, los ciudadanos y las ciudadanas quedan expuestos a las presiones competitivas de una economía mundial, cada vez más globalizada, y a su volatilidad, sin disponer de suficiente protección contra las dificultades sociales y materiales, que son el resultado de las sucesivas reformas de la seguridad social y de la desregulación del mercado laboral. Las consecuencias sociales de este credo severo son que no menos de una quinta parte de la población de la Unión Europea está actualmente en riesgo de pobreza y de exclusión social. Las implicaciones políticas repercuten todavía más. Las amenazas al bienestar indivi-

dual y social no parecen estar controladas y se intensifican como resultado del cambio climático y demográfico. Por lo tanto, la duda que surge en el conjunto de la población es, si en un futuro, podrán mantenerse estilos de vida y sustentos dignos, incluyendo para aquellos que en la actualidad forman parte de una cómoda clase media o incluso alta. Esta sensación generalizada de vulnerabilidad está volviendo a la gente reacia al cambio, lo cual es un obstáculo adicional a la transformación a gran escala que hace falta con urgencia.<sup>3</sup>

En este clima de precariedad, abunda el apoyo a los discursos y los movimientos antisistema mientras que decae la confianza en la capacidad de los sistemas políticos consolidados de impulsar el progreso individual y colectivo. Esta alineación política debe abordarse y revertirse si el bienestar sostenible para todos y todas ha de convertirse en realidad.

### precariedad

un estado de existencia en la que la provisión material y el bienestar psicológico se ven afectados negativamente por la falta de medios de vida seguros

<sup>3</sup>Azmanova, A. (2020): *Capitalism on Edge – How Fighting Precarity Can Achieve Radical Change Without Crisis or Utopia*, Columbia University Press

# 1.2. Las desigualdades: la interseccionalidad y sus múltiples beneficios

Otro objetivo principal de los debates fue la importancia de reconocer las interrelaciones entre las distintas formas de desigualdad, de ingresos y de riqueza, o las disparidades relacionadas con el género, la etnicidad o la geografía. Debatimos sobre la evidencia de que dichas desigualdades no son solamente preocupaciones serias de las políticas progresistas, sino también graves disfunciones sociales. Por ejemplo, las sociedades desiguales crean un clima de competencia, estrés y desilusión que lleva a todos los miembros de la sociedad, no solo a las personas menos favorecidas, a sufrir niveles reducidos de bienestar. La reducción radical de dichas desigualdades es un prerrequisito fundamental de cara a lograr

el bienestar sostenible para todos y todas<sup>4</sup> debido a su impacto perjudicial sobre el desempeño general de las sociedades, en todos los indicadores claves del bienestar, como la salud física y mental, la confianza en las instituciones democráticas, así como la paz social y la seguridad.

Distintas formas de desigualdad se entrelazan entre sí y forman interrelaciones complejas. Las recientes aportaciones del estudio sobre las desigualdades sugieren que la comprensión sistemática de esta intersección y de la naturaleza sistémica de las desigualdades puede reforzarse introduciendo una distinción entre dos amplias categorías de desigualdades y sus distintos modos de influir en los resultados de bienestar. En primer lugar, son “horizontales” aquellas desigualdades que surgen de factores demográficos y geográficos como las que existen entre mujeres y hombres, grupos étnicos, personas con alguna discapacidad y aquellos que no la tienen, así como entre vecindarios o ciudades. En otras palabras, aquellas que crean divisiones entre distintos subgrupos de la población. En segundo lugar, las desigualdades socioeconómicas, como las de renta y riqueza, nivel educativo, acceso al poder y participación política, actúan de forma vertical, creando jerarquías sociales dentro de los grupos sociales, y a través de los grupos sociales, en términos de acceso a los recursos y el poder (ver el Gráfico 1 abajo).



Gráfico 1. Greater Manchester Independent Inequalities Commission (2021)

<sup>4</sup>Wilkinson, R. and Pickett, K. (2010): *The Spirit Level – Why Greater Equality Makes Societies Stronger*, Bloomsbury

Esas desigualdades verticales actúan como presiones que agravan las desigualdades horizontales. Por ejemplo, las sociedades que se caracterizan por grados elevados de disparidad de renta (vertical) normalmente muestran niveles más altos de desigualdad de género (horizontal) que aquellos países en los cuales hay una distribución más equitativa de la renta y la riqueza.<sup>5</sup> No estamos sugiriendo que las formas verticales u horizontales de desigualdad sean más significativas que las demás, sino que es importante entender cómo esas distintas desigualdades se entrelazan e interactúan para determinar los resultados de bienestar de las sociedades.

Pese a ser relativamente compleja y continuamente desafiante de cara a evitar trabajar en cada una por separado, esta forma de observar la desigualdad es, sin embargo, sumamente útil y productiva. Refuerza nuestra comprensión de cómo pueden diseñarse simultáneamente las políticas de cara a proporcionar resultados beneficiosos en varias dimensiones de la desigualdad. Por ejemplo, las políticas dirigidas a mitigar desigualdades verticales en las oportunidades educativas también pueden suavizar las disparidades entre las comunidades nativas y las migrantes, creando así “múltiples dividendos” en términos de bienestar social.

» Distintas formas de desigualdad se entrelazan entre sí y forman interrelaciones complejas.«

### 1.3. El avance socio-ecológico: la acción medioambiental como política social

La justicia social y la justicia ecológica han estado desde hace mucho tiempo en conflicto: resolver la crisis del clima y otros problemas medioambientales requerirá la movilización de recursos económicos masivos mientras que representa, al menos a corto plazo, una amenaza para el crecimiento y el empleo, que son la base material de la justicia social en la sociedad actual. De cara a reconciliar la justicia social y la justicia medioambiental, no basta con hacer más en cada una de ellas. De este modo, no es aconsejable volver a la política de crecimiento y redistribución de la posguerra porque esa fórmula produjo un grave trauma ecológico. Debemos encontrar una manera alternativa de ofrecer justicia social que sea compatible con la justicia ecológica. Dicha alternativa consiste en sustituir el objetivo de una mayor afluencia por un compromiso con el bienestar donde la búsqueda de prosperidad material se sustituya por estabilidad económica y solidaridad social.<sup>6</sup>

Además, ha quedado claro que la pobreza, las desigualdades y el daño medioambiental están íntimamente relacionados. En los últimos años, han crecido las evidencias sobre cómo el impacto social de la degradación medioambiental, el cambio climático y la pérdida de biodiversidad se distribuyen de manera desigual entre distintos grupos sociales en la misma línea que las desigualdades socioeconómicas preexistentes.<sup>7</sup> Por ejemplo, a las personas más pobres les resulta más difícil que a sus vecinos más adinerados adaptar sus hogares a condiciones medioambientales cambiantes, o los asalariados de bajos ingresos podrían verse obligados a vivir en áreas que sean particularmente propensas al estrés medioambiental, como aquellas zonas donde se producen inundaciones o hay contaminación. Esas divergencias también podrían

<sup>5</sup> Pickett, K. (2021): *Fissures that tear us apart and pressures that weigh us all down*, disponible en: <https://www.socialeurope.eu/fissures-that-tear-us-apart-and-pressures-that-weigh-us-all-down>

<sup>6</sup> A. Azmanova, “Precarity, populism, and prospects for a Green 5rdDemocratic Transformation,” *openDemocracy* (18/01/2021); A. Azmanova, “The big Green New Deal and its little red social question,” *Social Europe* (30/10/2019).

<sup>7</sup> Agencia Europea de Medio Ambiente (2019): *Exposición desigual e impactos desiguales: vulnerabilidad social frente a la contaminación atmosférica, el ruido y las temperaturas extremas en Europa*, disponible en: <https://www.eea.europa.eu/publications/unequal-exposure-and-unequal-impacts> y OCDE (2021), “El nexo entre la desigualdad y el medio ambiente: hacia una transición verde que se centre en las personas”, Documentos de la OCDE sobre el Crecimiento Verde, 2021-01, Ediciones OCDE, París. <https://doi.org/10.1787/ca9d8479-en>



actuar como motor de la degradación medioambiental. Los hogares de bajos ingresos tienden a depender más que las familias de ingresos altos de alimentos que proceden de prácticas agrícolas industriales que tienen costos relativamente baratos, pero que contaminan mucho.

Por lo tanto, queda claro que todas las políticas de cambio climático y que estén relacionadas con la degradación medioambiental abarcan una dimensión social, debido a que interactúan, inevitablemente y de manera automática, con las actuales disparidades sociales. Abordar explícitamente la dimensión socioeconómica de la política medioambiental y de la acción del clima no solamente es de justicia básica, sino que también crea oportunidades de cara a lograr beneficios de bienestar más amplios para todos y todas, así como a la hora de crear círculos virtuosos en lugar de ciclos de realimentación negativos. Un ejemplo de este enfoque más positivo y “asociado” sería que las políticas diseñadas para reducir las desigualdades de renta también reduzcan el nivel de consumo y consumismo, disminuyendo así el exceso de consumo. Esas políticas pueden, por lo tanto, entenderse como *progreso socio-ecológico* al aportar tanto beneficios sociales como ecológicos.

## 1.4. El bienestar sostenible requiere una democracia vibrante y una participación generalizada a todos los niveles

La democracia participativa debe definir la naturaleza de la ambiciosa reforma a la cual la Unión Europea debe someterse para lograr los objetivos de bienestar humano y crear conjuntamente la sociedad del futuro. En realidad, la participación no es solo una dimensión de la transición al bienestar, sino también el método que debe regir su definición y su gobernanza: es tanto un input como un output de bienestar humano. Debe luchar contra la princi-

pal característica del neoliberalismo, que ha determinado la toma de decisiones descendentes desde hace demasiado tiempo; aquellas donde los ciudadanos y las ciudadanas “cuentan para votar, consumir y ejercer su libertad de salirse –de servicios, empleos y territorios–; no usando su voz y ni participando en un debate abierto y animado”. El objetivo fundamental es la rearticulación de las relaciones de poder entre el Estado, los mercados y la sociedad civil: del presupuesto participativo a la democracia en el lugar de trabajo, del consumo y las cadenas de suministro anti consumistas a los servicios públicos. Restaurar el debate público, en los partidos, y entre las instituciones públicas y las partes interesadas y la gente, lugar a lugar, no solamente es “justo” en sí mismo, sino instrumentalmente necesario de cara a extraer conocimiento e información dispersa que hacen falta para diseñar las políticas necesarias para el progreso socio-ecológico.

Por lo tanto, el trabajo de la ICSE se apoya en un enfoque sinérgico a la justicia social y ecológica, que supera las tensiones entre ambas mediante un enfoque integral del bienestar que se centra en la solidaridad ecológica y social. A ello se añade un enfoque tridimensional a la hora de abordar las desigualdades socio-ecológicas con objeto de revertirlas en ejemplos de progreso socio-ecológico. En primer lugar, eso significa abordar las desigualdades de exposición y acceso, en otras palabras, la distribución desigual de los aspectos cualitativos del medio ambiente entre las personas y los grupos. La “calidad” en cuestión podría ser negativa (exposición a impactos medioambientales perjudiciales) o positiva (acceso a servicios medioambientales como el agua, la energía y los espacios verdes). Sería el caso, por ejemplo, cuando haya políticas para reducir las desigualdades de renta que se combinen con medidas que busquen alterar los patrones de consumo con objeto de favorecer bienes y servicios de mayor calidad y que sean producidos de forma más sostenible. En segundo lugar, el informe aborda el efecto desigual de las políticas medioambientales sobre los grupos sociales (por ejemplo, la distribución desigual de los efectos de la transición energética, o economía circular, entre personas y grupos). En tercer lugar, se ocupa de las desigualdades de la participación en la elaboración de las políticas públicas no solo como un tema de justicia, sino también como un prerrequisito a la hora de garantizar una mejor comprensión de las posibilidades que tienen las políticas, incrementando la probabilidad de su aceptación por parte de los distintos grupos de la sociedad, así como su efectiva implementación.<sup>8</sup> En efecto, los desafíos complejos de nuestro tiempo requieren una democracia renovada que se aleje de ser simplemente un modelo descendente, que esté informado y sea representativo, e incluya una implicación y deliberación más amplias.

<sup>8</sup> Laurent, E. (2021): *The European Green Deal: from growth strategy to social-ecological transition?* En: Vanhercke B., Spasova S. y Fronteddu B. (eds.): *Social policy in the European Union: state of play 2020. Facing the pandemic*, Bruselas, Instituto Sindical Europeo (ETUI) y Observatorio Social Europeo (OSE)

## 1.5. Contrarrestar la precariedad y las desigualdades depende de la situación socio-ecológica

Ocuparse de lo que los ciudadanos y las ciudadanas experimentan, en la actualidad, como amenazas descontroladas a su bienestar y convertirlo en riesgos sociales gestionables y, por lo tanto, aceptables requiere reconstruir redes de seguridad que sean inclusivas, e instituciones colectivas que aborden la precariedad, el empobrecimiento y las desigualdades, y mantenerlas bajo control. Al mismo tiempo, la autoridad pública, a todos los niveles de gobierno, debe recuperar su capacidad para gobernar de forma que sea socialmente responsable.

La ICSE cree que esto requiere más que una reactivación del estado tradicional de bienestar social y sus salvaguardas contra los riesgos económicos y sociales inevitables de la vida. Cuando se multiplican las fuentes de inseguridad y desigualdad, los nuevos riesgos, particularmente medioambientales, deben integrarse en lo que podría considerarse una nueva categoría de estado socio-ecológico.<sup>9</sup> Similarmente al estado de bienestar social tradicional, el estado socio-ecológico debe preocuparse de la protección de sus ciudadanos y ciudadanas frente a la precariedad y las privaciones, y mitigar las desigualdades. Debe incluir mecanismos de seguros colectivos contra cualquier forma significativa de riesgos económicos, sociales y medioambientales, así como facilitar bienes y servicios públicos que apoyen a las personas y a las comunidades en la protección de su sustento, y trabajar por un estado de bienestar sostenible para todos y todas, en todas las políticas que impulsen el progreso socio-ecológico.

Esta nueva lógica de acción estatal no puede reducirse a simples cuestiones sobre el tamaño del Estado. El aspecto primordial de la existencia del Estado es, en cambio, ¿qué objetivos debe seguir la gobernanza y cómo debe actuar para lograrlos? Lo que ahora está claro, y que ha quedado particularmente subrayado durante la COVID, es que la acción estatal es de vital importancia a la hora de dirigir la transformación en la escala necesaria, pero que es insuficiente por sí misma. Debemos, en cambio, “transformar la forma en la que se gobiernan las organizaciones económicas, cómo se estructuran sus relaciones y cómo los actores económicos y la sociedad civil se relacionan entre sí”.<sup>10</sup> En otras palabras, nos hace falta una democracia participativa que sea mucho más generalizada, en la cual la colaboración entre los distintos actores permita y garantice que se cumplen los objetivos de bienestar. El Estado debe, por lo tanto, no solo ser un suministrador de servicios, sino también un “animador” de medidas y asociaciones a todos los niveles –del local al nacional e internacional, así como dentro de los sectores económicos– que estén mejor situados para responder a los múltiples desafíos que se superponen.

» El estado socio-ecológico debe preocuparse de la protección de sus ciudadanos y ciudadanas frente a la precariedad y las privaciones, y mitigar las desigualdades.«

<sup>9</sup> Laurent, E. (2021): *The European Green Deal: from growth strategy to social-ecological transition?* En: Vanhercke B., Spasova S. y Fronteddu B. (eds.): *Social policy in the European Union: state of play 2020. Facing the pandemic*, Bruselas, Instituto Sindical Europeo (ETUI) y Observatorio Social Europeo (OSE)

<sup>10</sup> Mazzucato, M. (2021): *Mission Economy – A Moonshot Guide to Changing Capitalism*, Allen Lane, p. 23

## 1.6. Avanzar más allá del crecimiento y el PIB como parámetros de una gobernanza de éxito

A pesar de los debates conexos de los últimos años, la mayor parte de la creación de políticas y gobernanza de las economías avanzadas sigue basándose en la suposición de que la expansión de las capacidades económicas de las sociedades, expresadas en términos del Producto Interior Bruto (PIB) y su crecimiento, llevan automáticamente a beneficios para el bienestar social, siempre que el estado tradicional de bienestar garantice que los beneficios del crecimiento se reparten justamente entre los miembros de la sociedad. Ello a pesar de las claras evidencias de que este enfoque no ha beneficiado a todas las personas y las áreas, y que ahora se ha visto que constituye una amenaza al propio bienestar social. También choca con los límites naturales de nuestro medio ambiente. Conseguir plenamente un estado socio-ecológico requiere sustituir este único objetivo y medida.

En contraste con las ideas enfocadas en el crecimiento del progreso humano que equiparan el bienestar con la afluencia, y las proyectan como una expansión lineal del PIB, recientes aportaciones a la economía de la sostenibilidad abrazan lógicas diferentes. Un modelo sencillo, y actualmente bastante conocido, de “la economía rosquilla”, por ejemplo, trabaja dentro de los límites, en primer lugar, de que la actividad social y económica tienen que circunscribirse a una serie de límites medioambientales (que la humanidad no debe sobrepasar) así como con un umbral de límites interiores o inferiores, que representan la cantidad mínima

de recursos, derechos y capacidades que hacen falta para garantizar un mundo justo y que funcione. Una economía regeneradora y distributiva puede operar dentro de esos límites. La labor del Estado y la gobernanza, en esta lectura, es mantenerse dentro de las dos fronteras que delimita la rosquilla, garantizando que se satisfacen las necesidades del bienestar fundamental de los ciudadanos y las ciudadanas, por ejemplo, alimentos y vivienda, atención sanitaria, educación y participación política, y que la economía no transgrede los límites medioambientales exteriores (ver el Gráfico 2).<sup>11</sup>

La lógica del progreso socio-ecológico se desarrolla a partir de este modelo, enfatizando que la relación entre la sociedad y sus límites naturales no tiene por qué ser restrictiva sino, al contrario, puede ser productiva con políticas que reconozcan y amplifiquen positivamente las interrelaciones que se mencionaban anteriormente, así como utilizando los recursos disponibles de forma más efectiva y eficiente. De esta forma, podemos ver el progreso social y el progreso ecológico funcionando de manera conjunta. La tarea del gobierno es, por lo tanto, garantizar que los sistemas sociales y ecológicos se relacionen entre sí de forma que produzcan un ciclo de retroalimentación positiva y que se refuercen mutuamente.<sup>12</sup>

El estado socio-ecológico tiene que ser capaz de reconocer de manera sistemática oportunidades que permitan desbloquear múltiples beneficios en términos de bienestar social y ecológico. En otras palabras, abordar las desigualdades y las vulnerabilidades sociales de forma que reduzcan simultáneamente la huella ecológica de la sociedad, y viceversa. Un ejemplo de este enfoque serían las políticas para mitigar las desigualdades y las deficiencias de vivienda ofrecidas mediante inversiones en vivienda social de bajo consumo y que, por lo tanto, creen “un nexo entre justicia y sostenibilidad”. Esa clase de política social contribuye, de este modo, al logro de objetivos medioambientales como una menor dependencia de los combustibles fósiles. Al mismo tiempo, lleva al logro de beneficios medioambientales que proporcionarían más beneficios sociales al reducir la incidencia de las enfermedades provocadas por la contaminación del aire entre la población, creando, por lo tanto, un nexo entre la salud y el medioambiente o “nexo de salud plena”. A su vez, ello lleva a ahorros de costes en los sistemas de salud pública que mejoran la capacidad de los estados socio-ecológicos de invertir en un ciclo de retroalimentación más positivo de progreso socio-ecológico (ver Gráfico 3).

» Podemos ver el progreso social y el progreso ecológico funcionando de manera conjunta.«

<sup>11</sup> Raworth, K. (2017): *Doughnut Economics – Seven Ways to Think Like a 21<sup>st</sup>-Century Economist*, Random House

<sup>12</sup> Laurent, E. (ed.) (2021): *The Well-being Transition - Analysis and Policy*, Palgrave

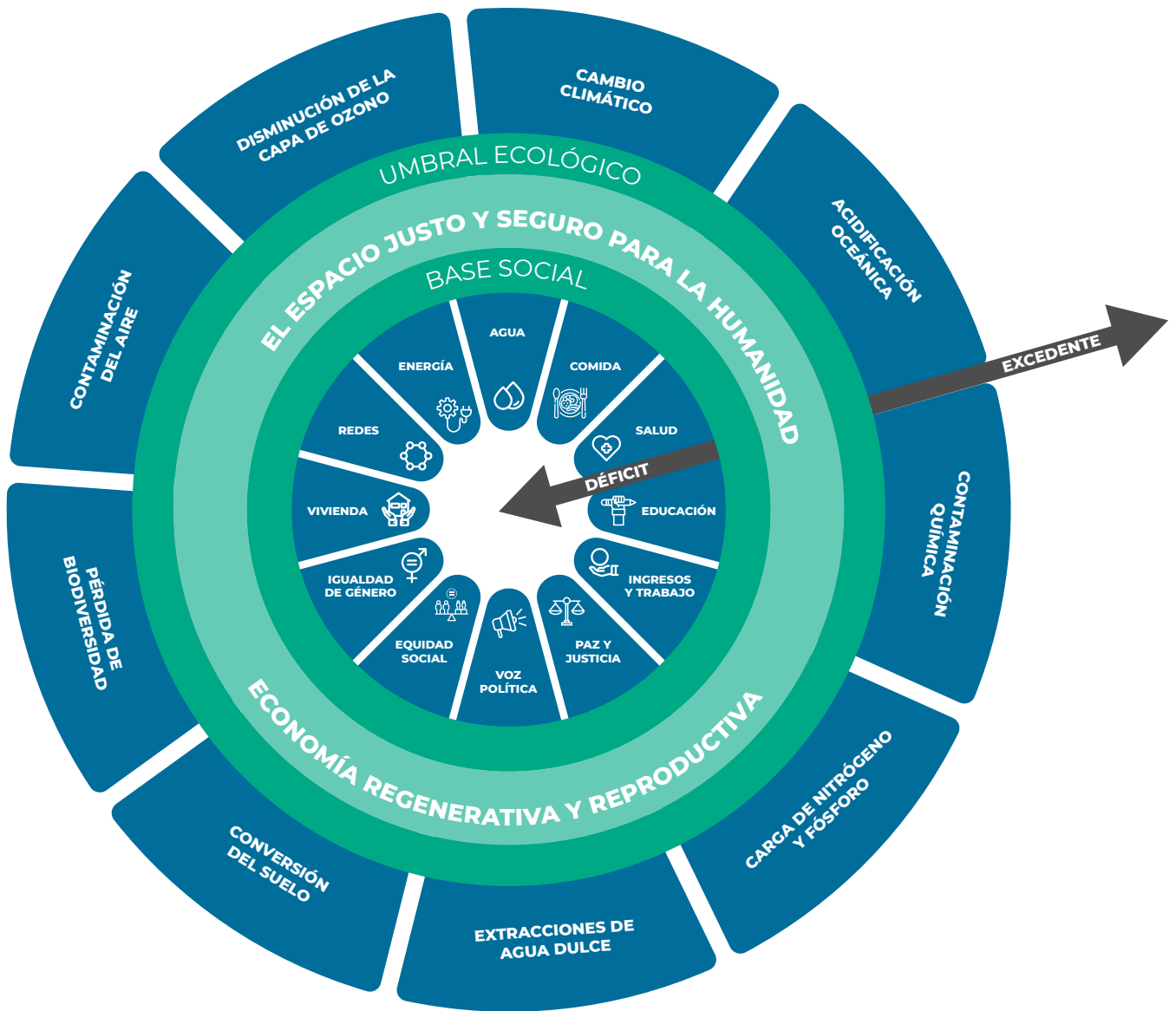


Gráfico 2, Raworth (2017): 51

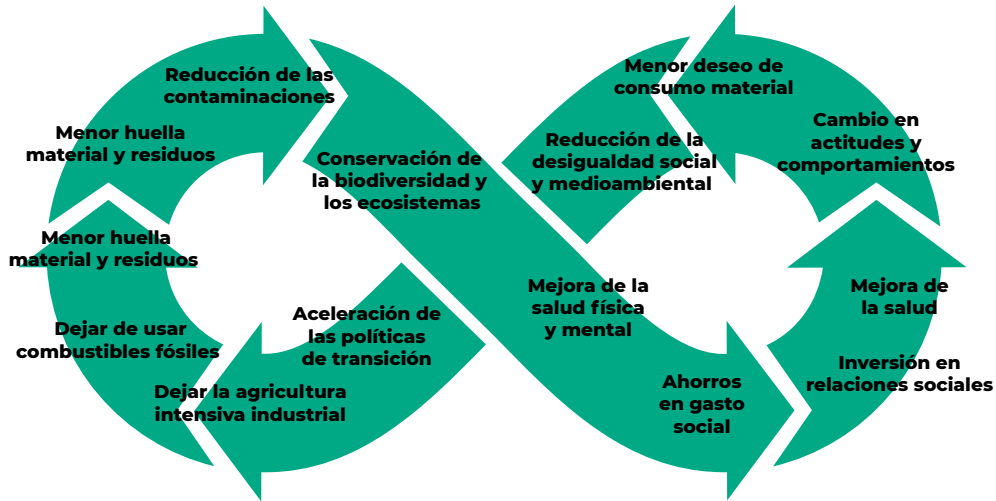


Gráfico 3, Eloi Laurent (2021)

El estado socio-ecológico tiene que ser capaz de reconocer de manera sistemática oportunidades que permitan desbloquear múltiples beneficios en términos de bienestar social y ecológico. En otras palabras, abordar las desigualdades y las vulnerabilidades sociales de forma que reduzcan simultáneamente la huella ecológica de la sociedad, y viceversa. Un ejemplo de este enfoque serían las políticas para mitigar las desigualdades y las deficiencias de vivienda ofrecidas mediante inversiones en vivienda social de bajo consumo y que, por lo tanto, creen “un nexo entre justicia y sostenibilidad”. Esa clase de política social contribuye, de este modo, al logro de objetivos medioambientales como una menor dependencia de los combustibles fósiles. Al mismo tiempo, lleva al logro de beneficios medioambientales que proporcionarían más beneficios sociales al reducir la incidencia de las enfermedades provocadas por la contaminación del aire entre la población, creando, por lo tanto, un nexo entre la salud y el medioambiente o “nexo de salud plena”. A su vez, ello lleva a ahorros de costes en los sistemas de salud pública que mejoran la capacidad de los estados socio-ecológicos de invertir en un ciclo de retroalimentación más positivo de progreso socio-ecológico (ver Gráfico 3).

## 1.7. La COVID-19 nos permite cuestionar el *status quo* y avanzar

Crear ciclos positivos de realimentación de progreso socio-ecológico también requerirá trabajo del estado socio-ecológico de cara a apoyar y permitir un cambio conductual en la sociedad. Las sociedades occidentales, por ejemplo, se han construido sobre la percepción de que el bienestar puede describirse como una función directa del acceso de los individuos a los bienes y servicios. Por lo tanto, garantizar que los ciudadanos y las ciudadanas pueden disfrutar de oportunidades de consumo en constante expansión representa la forma más significativa de lograr progreso, a nivel individual y colectivo. Este concepto “consumista” e “individualista” de bienestar y progreso solo es viable, sin embargo, cuando se integra en un modelo económico extractivo que se enfoca en el crecimiento y es, por lo tanto, insostenible. Junto a una utilización más productiva y regeneradora de los recursos disponibles (que es más urgente ante el aumento de la población mundial), la necesidad de reducir el creciente aislamiento y de reconocer los beneficios para el bienestar de una mayor conexión y colaboración entre

las personas requerirá ampliar y superar este concepto como una forma importante de lograr el bienestar para todos y todas, tanto ahora como en relación con las generaciones futuras.

Probablemente, la pandemia de la COVID-19 es un momento decisivo que ha ayudado a los ciudadanos y las ciudadanas a entender que realizar cambios de gran alcance en la organización de la sociedad no solo es necesario, sino también posible y deseable. Al ofrecer una experiencia de primera mano de cómo el pensamiento y los estilos de vida convencionales se han visto perturbados, la crisis del coronavirus ha llevado a las sociedades de todo el mundo a entender que actividades que son aparentemente mundanas y naturales también pueden ser origen de un riesgo profundo. En este sentido, la pandemia ha creado una situación paradójica en la cual las personas han tenido que soportar el aislamiento y, en muchos casos, se ha reducido el acceso a muchos recursos, y a la vez han experimentado y valorado muchos actos de solidaridad, comunitarismo y amabilidad colectiva. A pesar de la forma sumamente desafiante y a menudo preocupante en la cual los ciudadanos y las ciudadanas han llegado a entenderlo, la experiencia de la pandemia llega también repleta de ejemplos que pueden servir de fuente de estímulo en la transformación que el estado socio-ecológico tendrá que encabezar. Por ejemplo, las iniciativas locales para organizar la asistencia a las personas mayores y a los individuos que estaban aislados, así como la aceptación generalizada de cambios en comportamientos individuales por el bien de la comunidad, pueden leerse como expresiones de un deseo de más propósito común y de más cohesión social.<sup>13</sup> Pueden observarse ejemplos alentadores de activismo comunitario local en lugares que ya están aplicando una lógica colaborativa, y enfocada en el bienestar, en el autogobierno local y la prestación de servicios públicos.<sup>14</sup> Por lo tanto, como crisis existencial, la pandemia ha llevado a muchas de nuestras comunidades a evaluar nuevamente lo que es importante a la hora de crear una sociedad justa, que esté en buen estado y sea resiliente, y a entender que la libertad individual solo es realmente posible junto al compromiso colectivo. Presumiblemente, esto ejemplifica, y quizás marca, el lanzamiento de una transformación de la sociedad y de sus fundamentos consumistas, que hace muchísima falta, mediante procesos ascendentes que se ven empujados por el sentido de los ciudadanos y las ciudadanas de una obligación cívica, así como por los beneficios personales y colectivos de actuar conjuntamente por el bien común. También ofrece una oportunidad de rescatar la noción de libertad de su significado neoliberal e individualista hacia una concepción más responsable y conectada con la comunidad/sociedad en su conjunto y con el planeta.

También pueden verse reacciones a nivel político rompiendo con el “seguir como siempre”, aunque estas se mantengan, como afirma este informe, embrionarias e incompletas. En la Unión Europea, han surgido rápidamente llamadas a que la crisis económica y social causada por la pandemia no lleve a la abolición de la aspiración de transformación de la política de la Unión Europea iniciada por el Pacto Verde Europeo, sino que, en cambio, se acelere. Esto llevó rápidamente a un consenso político amplio entre distintas líneas de partido, y el sentido colectivo de urgencia ofrece un terreno fértil de cara a permitir ímpetus similares, aunque incompletos, que permitan acelerar la transición de Europa a un modelo económico que sea neutro en carbono en 2050. Ello incluye el despliegue de medidas políticas como la emisión de deuda pública conjunta bajo el “Mecanismo de Recuperación y Resiliencia” de la Unión Europea, que, en circunstancias normales, se habría topado con resistencias insalvables de ciertos Estados miembros de la Unión Europea. Avances similares están ganando terreno en los Estados Unidos, donde una nueva administración se ha comprometido a desplegar una serie de paquetes de inversión a gran escala que se enfoquen en la acción por el clima y la mitigación de las desigualdades socio-económicas, lo que representa una clara ruptura respecto a líneas políticas que están profundamente arraigadas.

Por muy incompletas que sean estas iniciativas, especialmente en relación con la falta de un enfoque claro de los objetivos sociales como la disminución de las desigualdades y las vulnerabilidades sociales, en el caso de la respuesta política de la Unión Europea, indican claramente que los gobiernos occidentales están creando una ocasión para que se produzca un cambio político decisivo. Debemos aprovechar esta oportunidad para realizar un cambio fundamental y que esta apertura no acabe siendo transitoria.

## 1.8. Desafíos políticos y principios para generar bienestar sostenible para todos y todas

<sup>13</sup> Wilkinson, R. y Pickett, K. (2020): *Why coronavirus might just create a more equal society in Britain*, disponible en: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/may/04/coronavirus-equal-society-britain-wellbeing-economic-growth>

<sup>14</sup> Recopilación de ejemplos recogidos por el Grupo PSE del Comité Europeo de las Regiones: <https://www.pes.cor.europa.eu/covid-19-progressive-cities-and-regions-share-solidarity-projects>

El viaje desde la visión tradicional del desarrollo humano centrado en el PIB hacia una nueva visión de progreso humano sostenible es tanto colectivo como individual. Las diferentes dimensiones de dicho desarrollo deben estar en armonía: de la individual a la local, regional, nacional, europea y mundial, tanto en formas de vida humana como no humanas, dentro del ecosistema planetario. Tal desarrollo, como se argumenta en este informe, solo puede lograrse llevando al actual modelo económico mundial de su dependencia predominante de la fuerte competencia, a todos los niveles, a un nuevo modelo que se construya sobre la cooperación y la participación, con el pleno respeto de los límites de nuestro planeta.

Sin embargo, mientras las nociones colectivas de desarrollo sostenible se utilizan e interpretan de forma generalizada, sus implicaciones individuales podrían pasarse por alto y, por lo tanto, carecer de implicaciones e interpretaciones claras, especialmente de cara a su uso a nivel político. El trabajo pionero en desigualdades<sup>15</sup> y precariedad,<sup>16</sup> tal y como se recoge en las secciones anteriores, facilita elementos esenciales de cara a unir lo colectivo y lo individual. También se han desarrollado otros elementos que permiten crear una nueva síntesis o camino a seguir a través del marco socio-ecológico, especialmente en el contexto de la actual crisis de sanitaria.<sup>17</sup> Hay que seguir trabajando en estas direcciones.

Cualquier intento de ofrecer un marco académico integral iría mucho más allá del cometido y el papel de este informe. Sin embargo, es importante señalar que las transformaciones globales que este informe pide\$ deben referirse claramente al nivel individual y dar resultados que las personas consideren mejoras positivas en sus vidas. La ICSE lo llama “bienestar sostenible para todas y todos”. No se trata solamente de un nuevo concepto o manera de ver las cosas, sino que debe ser un marco político relevante de cara a desarrollar acciones políticas, narrativas y discursos que sean efectivos y convincentes y que promuevan transformaciones sostenibles de una forma impactante y que cuente con el respaldo de los ciudadanos y las ciudadanas.

Por lo tanto, es importante establecer algunos principios o reglas básicas de este concepto de forma que pueda informar la acción política:

- **El logro del bienestar individual sostenible debe enmarcarse dentro del imperativo más amplio del desarrollo sostenible, uniendo así el bienestar individual al planetario.** De este modo, las

políticas que sustenten necesidades y aspiraciones individuales deben ser compatibles con la consecución del desarrollo sostenible a nivel agregado y un motor del mismo.

- **Lograr el desarrollo sostenible en su conjunto debe llevar a un cumplimiento mejorado y generalizado del bienestar sostenible en términos de necesidades y aspiraciones humanas a nivel individual.** Ello se puede lograr liberando todo el potencial del progreso socio-ecológico con políticas apropiadas y garantizando una amplia participación democrática y cívica en su materialización.
- **Las dinámicas de cooperación son las que impulsan principalmente el logro de un bienestar sostenible para todos y todas, y no las de la competencia.** Este principio debe aplicarse a todos los niveles, del local al mundial, y en todos los sectores económicos, garantizando que un mayor bienestar de algunos no reduzca o limite el bienestar de los demás, o del ecosistema. Ello requerirá, como afirma este informe, una transformación integral del modelo subyacente de capitalismo.
- **El bienestar sostenible para todos y todas está condicionado a una política pública continuada y de gran alcance, que esté coordinada y sea participativa a todos los niveles,** y que garantice un mayor grado de igualdad y cohesión en nuestras sociedades, una transición realmente justa a una economía sostenible, una resiliencia generalizada y capacidad adaptativa frente a crisis y riesgos futuros, así como una democracia transparente y participativa.
- Por último, pero no por ello menos importante, es fundamental que **el bienestar sostenible para todos y todas sea incompatible con una persistencia de la pobreza o la exclusión social, en cualquier manera o forma.** Por lo tanto, cualquier futura sociedad sostenible que merezca ese calificativo debe construirse sobre la premisa de que “nadie se quede atrás”. Habrá que tener en vigor mecanismos apropiados de política pública, tanto para lograr estos resultados como para garantizar que sea un derecho individual y exigible al que cualquier persona tenga acceso.

<sup>15</sup> Pickett, K., Wilkinson, R. (2010). *The spirit level: Why equality is better for everyone*. Penguin

Pickett, K., Wilkinson, R. (2019). *The inner level: How More Equal Societies Reduce Stress, Restore Sanity and Improve Everyone's Well-being*. Penguin

<sup>16</sup> Azmanova, A. (2020). *Capitalism on Edge: How Fighting Precarity Can Achieve Radical Change Without Crisis or Utopia*. Columbia University Press; Azmanova, A., "Countering precarity: social resilience through a political economy of trust", en *Resilience in EU and International Institutions. Redefining Local Ownership in a New Global Governance Agenda*, editado por Elena Korosteleva y Trine Flockhart (Routledge, 2020).

<sup>17</sup> Laurent, E. (2020). *Et si la santé guidait le monde? L'espérance de vie vaut mieux que la croissance*. LLL, Les liens qui libèrent.

I HAVE  
a   
Dream...





# CAPÍTULO 2

## Otro futuro es posible

La necesidad de otro futuro

---

48

La posibilidad de otro futuro

---

50

El sistema económico que gradualmente surgió de la Segunda Guerra Mundial y que poco a poco se apropió de todo el planeta se ha asociado con niveles históricos de progreso en términos de seguridad y prosperidad humana, en muchas partes del mundo, y ciertamente así en la Unión Europea. Sin embargo, ahora es notablemente evidente que sus deficiencias y conflictos inherentes se han vuelto insostenibles.

## 2.1. La necesidad de otro futuro

El sistema económico que gradualmente surgió de la Segunda Guerra Mundial y que poco a poco se apropió de todo el planeta se ha asociado con niveles históricos de progreso en términos de seguridad y prosperidad humana, en muchas partes del mundo, y ciertamente así en la Unión Europea. Sin embargo, ahora es notablemente evidente que sus deficiencias y conflictos inherentes se han vuelto insostenibles. Han generado costes humanos y planetarios de una magnitud que, cada vez más, supera los beneficios tradicionales del sistema. Al mismo tiempo, el efecto conjunto de la pandemia mundial y la derrota del trumpismo abren una oportunidad en el mundo, con una relevancia potencialmente histórica, para la cual la Unión Europea está idealmente situada de cara a su aprovechamiento en interés del bienestar sostenible mundial.

Nuestras sociedades están enredadas en una sucesión de crisis múltiples. Mientras los efectos devastadores de la crisis financiera de 2008 todavía se sienten tras más de una década, la pandemia de la COVID-19 se propaga por el planeta. Amenaza con hacer que el mundo y la Unión Europea sean permanentemente más frágiles: que haya más divisiones a nivel político, económico y social, dejando a más personas y regiones atrás, cuando el paro y la pobreza crecen exponencialmente. Al mismo tiempo, el cambio climático y la continua destrucción de la biodiversidad de nuestro planeta ponen cada vez más en riesgo los sustentos humanos en todos los sitios. Muestran nuevas fuentes de desigualdad, así como de responsabilidad y vulnerabilidad. La opinión pública se está volviendo cada vez más consciente del pleno alcance de estas crisis, lo cual genera ansiedad y alienación entre cada vez más grupos sociales.

Si no se hace nada a su debido tiempo, o se hace demasiado poco, el riesgo de que esta sucesión rápida de crisis se multiplique y se acelere es incluso real, y sus efectos podrían volverse irreversibles e incontrolables a lo largo de este siglo.

**No debe existir duda alguna de que estas crisis muestran un sistema económico mundial viciado, que está integrado en un sistema obsoleto de gobernanza global heredado, sobre todo, de la posguerra. Muchas personas consideran que estas crisis son las expresiones sorprendentes y escalofriantes de esas deficiencias profundamente arraigadas. Pero no son las únicas. Las crecientes desigualdades, la pobreza persistente y la precariedad, que regiones y países enteros se queden atrás, la migración masiva o los ataques generalizados contra la democracia y el Estado de derecho son igualmente preocupantes e insostenibles. Juntos, forman una red compleja de disfunciones graves del sistema económico mundial. Se alimentan entre sí constantemente, amplificando los efectos destructivos de cada uno de ellos sobre el sistema en su conjunto.**

Aunque puede que la pandemia de la COVID-19 llegue a su fin, sus secuelas han venido para quedarse. Además, no podemos excluir nuevas pandemias emergentes mientras no abordemos sus causas de raíz. La pandemia ha provocado una onda de choque sin precedentes contra nuestras estructuras económicas y sociales, poniendo de relieve profundas deficiencias y creando nuevos riesgos, concretamente, en la futura estabilidad financiera y el tejido social. Una gobernanza macroeconómica inapropiada tras la crisis podría fácilmente atrapar a las economías europeas en un crecimiento bajo, con un alto paro persistente y un nuevo riesgo de estancamiento secular o incluso declive. En segundo lugar, un análisis sobrio de las causas de raíz de las crisis de salud pública mundiales nos lleva a asumir que se puede considerar probable una mayor proliferación de virus patógenos, especialmente al recordarse la larga lista de enfermedades zoonóticas, como el SRAG (síndrome respiratorio agudo grave), el SROM (síndrome respiratorio de Oriente Próximo), el Ébola y el Zika, que han provocado graves epidemias en las últimas décadas. La expansión y la intensificación de las actividades agrícolas y ganaderas también ha contribuido al declive de la biodiversidad, incrementando las vulnerabilidades humanas y de los animales. Además, la alta densidad de población en estrecha proximidad a ecosistemas volátiles y su inmersión en un comercio y unas cadenas de suministro de alcance mundial han incrementado con claridad el riesgo de transmisión de patógenos mortales a los seres humanos. El próximo brote podría asestar un golpe fatídico a las sociedades y las economías europeas y mundiales.

Sin embargo, aunque la pandemia de la COVID-19 ya ha causado más de dos millones de muertos y ha expuesto las fragilidades mundiales, la interrupción que ha creado será “insignificante en comparación” con lo que se espera si la comunidad internacional no actúa frente al cambio climático, según el secretario general de las Naciones Unidas, António Guterres.

Mientras que la crisis del clima se encuentra en la actualidad en una etapa relativamente temprana, la humanidad ya está avanzando hacia una situación en la que el planeta podría volverse cada vez menos habitable. Persistir en la inacción causaría un daño importante e irreversible, llevando directamente a lo que el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (GIECC) definió como “puntos de inflexión” hace dos décadas: acontecimientos de alto impacto interconectados entre diferentes sistemas ecológicos, que desencadenan reacciones en cadena incontrolables. En este escenario, la humanidad afrontaría una sucesión rápida de varios impactos, cada vez más intensos y cercanos: olas de calor, sequías, inundaciones, ciclones y enfermedades emergentes. Áreas que albergan a una gran parte de la población mundial se volverían inhabitables o dejarían de existir ya que quedarían sumergidas con el aumento del nivel del mar. Mientras hechos puntuales, como las crisis, pueden parecer manejables, su reiteración constante, con solamente unas breves fases de estabilidad entremedias, haría imposible la recuperación. Por lo tanto, de no se abordarse adecuadamente, el cambio climático y otras amenazas ambientales importantes podrían erosionar la gama de derechos humanos y las posibilidades disponibles para las generaciones futuras, poniendo en riesgo el derecho a la vida, la alimentación, la vivienda y la salud, sobre todo, de aquellos que no forman parte del exclusivo grupo de los privilegiados.

Las crisis de la COVID-19 y del clima también exacerban la creciente emergencia que generan las desigualdades económicas y sociales, así como las intensas presiones sobre el sistema sanitario de una población envejecida y con la creciente carga de la salud mental (que en sí misma está, en parte, relacionada con la inseguridad económica y la pobreza).

Como resultado, ciertos grupos de la sociedad están mucho más expuestos que otros a los riesgos económicos y de salud causados por la propagación de la actual pandemia, tras dos décadas marcadas por la explosión de burbujas financieras avivadas por las desigualdades

dentro de los países y entre ellos. Lo mismo se aplica a la crisis del clima. Las evidencias disponibles indican que las desigualdades preexistentes hacen que los grupos desfavorecidos sufran desproporcionadamente los efectos adversos del cambio climático. Ello lleva a una mayor agravación de esas divisiones, y la factura, de lo que parece una multitud de crisis inacabables, la pagan los ciudadanos de a pie. De forma similar a la austeridad tras el desplome financiero de 2008, la gente ve cómo disminuye su bienestar mientras quienes se benefician de un sistema colapsado salen ilesos y aún más enriquecidos. Esto es especialmente injusto ya que los sectores más pobres de la población mundial, incluyendo en Europa, tienen una responsabilidad limitada sobre las emisiones de gases de efecto invernadero y otros perjuicios medioambientales.

Cuando nuestras sociedades y economías van de una crisis a la siguiente, grupos sociales cada vez más amplios, o bien ya experimentan dificultades y privaciones ellos mismos, o bien tienen miedo de lo que el futuro les deparará. En este contexto de profunda incertidumbre, la confianza que une a la sociedad se ha sustituido por una incertidumbre que atormenta a todos, salvo a unos cuantos selectos (el 1% más rico del mundo, que tienen más de un millón de dólares, posee el 44% de la riqueza del mundo). Potencialmente, podría llevarnos a una sociedad en la que los asalariados de bajos ingresos estén expuestos a estrés medioambiental y colapso mientras que sus iguales privilegiados siguen disfrutando de seguridad, continúan amasando riqueza e influencia, y dirigen la agenda política en su propio interés. Con toda probabilidad, esta concentración masiva de recursos en manos de cada vez menos personas presenta una amenaza real a los sistemas económicos, sociales y democráticos que todos y todas debemos abordar.

# 44%

**El 1% de los más ricos del mundo, y que poseen más de un millón de dólares, se reparten el 44% de la riqueza mundial.**

Finalmente, el cúmulo de crisis más graves imposibilitaría a largo plazo que los gobiernos y la sociedad en su conjunto protejan el tejido social que sustenta nuestras sociedades democráticas. Ello deconstruiría literalmente nuestras sociedades, llevándolas a un viaje hacia lo desconocido.

## 2.2. La posibilidad de otro futuro

Estas crisis no surgen de la nada. Son el producto recurrente y cada vez más intenso de una economía mundial que se ha construido sobre la ley del mercado, la excesiva acumulación de poder económico y un único objetivo primordial: la incansable búsqueda de un crecimiento máximo a corto plazo, a nivel social y empresarial, junto a una concentración creciente de la riqueza privada. Ello ha llevado a economías nacionales y a empresas de todo el mundo a una carrera competitiva inacabable, con un marco jurídico cada vez más desregulado, que se alimenta a sí misma de la destrucción medioambiental, la alteración del clima del planeta, una precariedad generalizada, paro persistente y una creciente concentración de la riqueza en manos de unos pocos. En la actualidad, los gigantes tecnológicos internacionales amplifican este proceso ya que presentan una amenaza a la privacidad y la autonomía, pagan niveles absurdamente bajos de impuestos respecto a sus ganancias, neutralizan las innovaciones de las *start-ups* mediante adquisiciones generalizadas y bloquean el progreso social siempre que sea posible.<sup>18</sup> Mientras que durante décadas los beneficios de este modelo parecían superar sus costes, este trueque se ha revertido y sus costes superan cada vez más a cualquier beneficio.

Gracias a un reconocimiento y una conciencia cada vez mayores de lo que está en juego, las Naciones Unidas acordaron en 2015 una estrategia mundial de desarrollo sostenible, que se consagra en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas con vistas a lograrse antes de 2030, y los gobiernos firmaron el acuerdo del clima de París. El primer informe de la Comisión Independiente para la Igualdad Sos-

tenible de Progressive Society se publicó a finales de 2018 con la finalidad de promover un nuevo enfoque para el bienestar sostenible, que fuera radicalmente distinto, en las esferas económica y social. En 2019, la nueva Comisión Europea que se formó después de las elecciones europeas respondió a estas peticiones, y a otras, de una agenda política alternativa de las fuerzas políticas progresistas con el Pacto Verde Europeo y con la promesa de no dejar a nadie atrás desarrollando una transición justa. Estos cambios de política son hitos en la búsqueda de un modelo alternativo de desarrollo. Sin embargo, se quedan cortos a la hora de definir los términos completos de los cambios transformadores que nos hacen falta ya que, concretamente, no se ocupan en profundidad del cambio de la dependencia excesiva del crecimiento económico y de la maximización de beneficios ni de incorporar palancas potentes de progreso socio-ecológico en sus razonamientos políticos. Además, la actual pandemia ofrece una oportunidad todavía más acuciante, pero también positiva, de realizar un cambio importante, que debemos aprovechar.

En la mayor parte del mundo, incluida gran parte de la Unión Europea, las políticas climáticas en curso siguen estando muy por debajo de lo que se requiere para evitar un cambio climático devastador en el futuro. Lo que los mercados pueden o están dispuestos a conseguir sigue determinando demasiado el progreso medioambiental. También sigue, en gran manera, desconectado del progreso social, cuando deben ir firmemente de la mano. En gran medida, las causas fundamentales de la precariedad siguen sin abordarse, la pobreza persiste y la creciente concentración de la riqueza sigue sin ser cuestionada. Las divisiones regionales entre los territorios más pobres y los más ricos permanecen arraigadas o crecen aún más. La participación democrática sigue limitándose demasiado a las formas tradicionales, mientras que el Estado de derecho y la libertad de expresión son cada vez más cuestionados. Las políticas para construir nueva resiliencia y capacidad de adaptación a futuras crisis, especialmente en relación a los impactos del cambio climático, apenas están en sus inicios y corren el riesgo de no alcanzar un enfoque que esté socialmente integrado.

Hay que definir un nuevo modelo de progreso para otro futuro; uno que se libere de la gestión continua de crisis y se centre en el bienestar humano y planetario sostenibles. Es fundamental realizar una distinción clara entre la noción de progreso y la noción de crecimiento

<sup>18</sup> Como ejemplifica, concretamente, la actual lucha de Amazon contra la sindicalización de su personal.

## » Humano solo es posible de manera sostenible y generalizada si se inscribe dentro del bienestar de nuestro planeta.«

en el discurso político, el entendimiento común y la amplia variedad de políticas que hacen falta para lograr ese bienestar.

Este es el desafío al cual la Comisión Independiente para la Igualdad Sostenible (ICSE) se esfuerza por hacer frente. Para ello, persigue el objetivo de brindar a las personas y las instituciones una opción creíble y factible que permita reconstruir integralmente nuestro modelo de desarrollo. Este nuevo modelo de progreso debe atender al bienestar compartido de la sociedad (realización humana), demostrar resiliencia (resistencia ante los impactos) y reemplazar la incertidumbre radical por una sostenibilidad radical (preocuparse por el futuro), en todas las dimensiones de la existencia y la cooperación humanas. También debe integrarse en un nuevo contrato con el planeta Tierra, garantizando su preservación y su regeneración.

Los paradigmas políticos existentes definen indicadores de progreso humano, como el crecimiento económico o el avance de una causa nacional, y calibran su compás político en consecuencia. La ICSE rechaza estas estrategias reduccionistas y nefastas y, en cambio, acepta el hecho de que el bienestar es un asunto multifacético, complejo y fluido. No se puede reformular como un

problema unidimensional, ya sea en términos económicos, sociales o ambientales. En cambio, define su misión como la búsqueda del bienestar humano y planetario sostenibles. Esboza propuestas de un marco social que dé espacio a lograr las aspiraciones y las ambiciones de todas las personas y de sus comunidades locales, regionales y globales, sin explotar a los demás, el medio ambiente o a las generaciones futuras, y sin crear nuevos riesgos adicionales. En la búsqueda de esta forma de bienestar es fundamental comprender y garantizar que el bienestar humano solo es posible de manera sostenible y generalizada si se inscribe dentro del bienestar de nuestro planeta, de ahí nuestra reiterada insistencia en la importancia central de un nexo socio-ecológico en todas las políticas.

La hoja de ruta política que queremos definir descansa sobre el convencimiento de que, respetando plenamente los claros límites naturales que los legisladores y las legisladoras de todo el mundo están gradualmente reconociendo, la humanidad todavía puede convertir este planeta en un lugar de bienestar para todos y todas. Ello debe verse como la luz de guía de todas y todos los progresistas, en la política y otros ámbitos, en una lucha común por otro futuro.



# CAPÍTULO 3

## Vivir en una economía orientada al bienestar sostenible de todos y todas

Introducción

55

El momento de avanzar más allá del PIB es ahora

56

Que las finanzas y la economía digital sirvan al bienestar sostenible de todos y todas

83

Convertir las empresas en agentes de bienestar sostenible para todos y todas

97

Transformar Europa en un continente que se ocupe del bienestar sostenible de todos y todas nos reta a embarcarnos en un viaje de cambio substancial. Cambiar y, de hecho, redefinir el capitalismo constituye la esencia de este desafío. En los últimos años, en particular desde la crisis financiera mundial de 2007-2008, los ciudadanos y las ciudadanas de todo el mundo han llegado a comprender la naturaleza destructiva de la carrera mundial por obtener beneficios económicos y crecimiento.

## Resumen

En todo el mundo, la elaboración de políticas y la gobernanza desde la Segunda Guerra Mundial han buscado un único objetivo primordial: maximizar el producto interior bruto (PIB) con medidas que estimulen el crecimiento económico. Si bien esta orientación política ha logrado generar una riqueza material sin precedentes, sus límites y deficiencias son cada vez más evidentes. En particular, en los últimos cuarenta años, la obsesión estrecha de miras por el crecimiento del PIB ha ido acompañada del aumento de las desigualdades, la pobreza y la inseguridad existencial, que afectan a gran parte de la población e intensifican la destrucción del clima y la biosfera del planeta.

Superar estas múltiples crisis sociales y medioambientales exige más que los modestos intentos actuales de controlar el dogma del crecimiento con la adopción de objetivos de acción climática. Fomentar un bienestar generalizado y la cohesión social en condiciones de sostenibilidad medioambiental requiere que Europa adopte una perspectiva agnóstica en relación con el crecimiento económico. Está sujeta a un marco de gobernanza que sitúe en su centro objetivos políticos que sean jurídicamente vinculantes y apoyen directamente el bienestar sostenible de las personas y del planeta, y que alinee sistemáticamente la elaboración de políticas con las finanzas públicas. Dichos objetivos deben estar relacionados con la dimensión social, económica y ecológica de la sostenibilidad y el bienestar, incluyendo, por lo tanto, objetivos de reducción de la pobreza y las desigualdades, y de las emisiones de gases de efecto invernadero, y deben traducirse en políticas a largo plazo que se basen en evidencias y estén respaldadas por los recursos financieros necesarios para movilizar las inversiones que hagan falta. Ello implica reformas integrales del marco fiscal y financiero de la UE, así como mecanismos de gobernanza eficaces mediante los cuales los Estados miembros, los parlamentos y las partes interesadas de la UE puedan conjuntamente identificar desafíos, establecer prioridades e implementar políticas que mejoren el bienestar de las personas y

el planeta de una forma duradera. Lograr un bienestar sostenible para todos y todas también requerirá reformas en el sector financiero y en la economía digital, que son los dos sectores en los cuales el paradigma del crecimiento ilimitado y extractivo sigue imponiéndose con más fuerza, dando forma a toda la economía en base a ese fundamento. En términos de la reforma del sector financiero, un desafío clave radica en asignar el capital de las actividades económicas insostenibles a otros sectores, proyectos y negocios que presenten claros beneficios para el bienestar humano y planetario sostenibles. Ello implica profundizar y acelerar la agenda de finanzas sostenibles de la UE, complementando incluso aquellas medidas destinadas a promover unas finanzas "verdes" con acciones que impulsen unas finanzas que sean socialmente sostenibles. En la economía digital, la creación de nuevos marcos reguladores, y que las autoridades públicas sean más competentes, tanto en términos legislativos como de ejecución, es clave a la hora de garantizar que la digitalización, tendencia que da forma a nuestras vidas y proporciona cada vez más medios de subsistencia, en todo el planeta, no sea liderada por un pequeño número de mega-corporaciones globalizadas dedicadas exclusivamente a la búsqueda de beneficios sin tener cuenta el interés público. El cambio económico en aras del bienestar sostenible para todos y todas también se basa en cambios de gran alcance en el sector empresarial, donde la sostenibilidad medioambiental y el bienestar de las personas y sus comunidades deben convertirse en preocupaciones centrales, en todos los aspectos y todas las etapas de las actividades comerciales. Se puede lograr con una Ley Europea de Capitalismo Responsable que sustituya la búsqueda de valor para el accionista por un sentido ampliamente definido de Responsabilidad Social Corporativa, entre otras cosas, obligando a las empresas a definir estrategias integrales de sostenibilidad y a informar sobre su implementación, y a respetar la normativa medioambiental y los derechos fundamentales, con disposiciones efectivas de diligencia debida. Otro elemento esencial de dicha estrategia es apoyar a las empresas que se orientan a las partes interesadas, por ejemplo, las empresas de beneficio público o la economía social. Por último, tiene que considerarse fundamental involucrar al sector privado en formas productivas que se orienten a objetivos específicos y brinden soluciones de cara a hacer frente a los desafíos relacionados con el bienestar y la sostenibilidad, con la finalidad de situar la actividad económica de Europa al servicio del bienestar sostenible de todos y todas.



## 3.1. Introducción

Transformar Europa en un continente que se ocupe del bienestar sostenible de todos y todas nos reta a embarcarnos en un viaje de cambio substancial. Cambiar y, de hecho, redefinir el capitalismo constituye la esencia de este desafío. En los últimos años, en particular desde la crisis financiera mundial de 2007-2008, los ciudadanos y las ciudadanas de todo el mundo han llegado a comprender la naturaleza destructiva de la carrera mundial por obtener beneficios económicos y crecimiento. Según una encuesta publicada poco antes del estallido de la pandemia de la COVID-19, que en sí misma ha dejado al descubierto aún más fracturas del capitalismo global, la mayoría de los encuestados de las economías avanzadas no piensa que vivirá mejor dentro de cinco años. Además, más de la mitad de los encuestados y las encuestadas a nivel internacional cree que el capitalismo, en su forma actual, hace más mal que bien al mundo.<sup>19</sup> Tales miedos y resentimientos no son una fantasía. Cada año, el capitalismo global consume casi el doble de recursos naturales de los que el planeta es capaz de producir,<sup>20</sup> mientras que el 1% más rico gana más que el conjunto de la mitad inferior de la población.<sup>21</sup>

Como se abordó en el capítulo 1 de este informe, la sensación de ansiedad, el empobrecimiento y las desigualdades en constante crecimiento no tienen cabida

en una sociedad de bienestar para todos y todas. Ello requiere el surgimiento de un estado socio-ecológico que cambie nuestro rumbo de cara a garantizar el bienestar de las personas y del planeta.

Este cambio radical solo puede concebirse a través de un cambio conjunto, a todos los niveles de nuestro sistema económico, y de la forma en que se gobierna, particularmente en los dos sectores fundamentales de nuestra economía actual (el financiero y el digital), y a nivel de todas y cada una de las empresas.

A nivel macro de la gobernanza y la política económicas, se requiere una nueva brújula política. Mientras los gobiernos de Europa dudan a la hora de aceptar que el bienestar y el progreso de la sociedad no pueden equipararse al índice de crecimiento de la economía, precursores y precursoras de todo el mundo están demostrando que es posible adoptar un enfoque diferente y ofrecer mejores resultados a las personas y el planeta. Por lo tanto, invitamos a la UE, a sus instituciones y a los Estados miembros a tomárselo en serio y adoptar un conjunto diferente de objetivos políticos que vayan más allá del crecimiento del PIB, a implementar mejores políticas fiscales y económicas con la finalidad de alcanzarlos y a ponerse serios en cuanto a la coordinación de las políticas y la gobernanza de forma que se haga realidad un bienestar sostenible para todos los europeos y europeas.

Pensar en la reforma económica sin tener en cuenta el papel del sector financiero estaría condenado al fracaso. Como ningún otro sector, las finanzas han alimentado la lógica del crecimiento eterno que ha propagado el neoliberalismo. Por lo tanto, el cambio a un modelo que sea más sostenible y se oriente al bienestar debe incluir necesariamente una reforma del sector financiero, que no solo abra nuevos mercados sostenibles, sino que

» En los últimos años, los ciudadanos y las ciudadanas de todo el mundo han llegado a comprender la naturaleza destructiva de la carrera mundial por obtener beneficios económicos y crecimiento.«

<sup>19</sup> Edelman Trust Barometer 2020, disponible en: <https://www.edelman.com/trust/2020-trust-barometer>

<sup>20</sup> <https://www.overshootday.org/>

<sup>21</sup> Thomas Blanchet, Lucas Chancel, Amory Gethin (2019): *Forty years of inequality in Europe: Evidence from distributional national accounts*, disponible en: <https://rb.gy/fdzslf>

realmente reoriente el capitalismo hacia objetivos más sostenibles y que estén relacionados con el bienestar. Junto al sector financiero, la economía digital ha surgido como una nueva fuerza omnipresente que busca someter a toda la sociedad y a la economía a una lógica de máxima obtención de ganancias en beneficio de un pequeño número de empresas, que son excesivamente poderosas. Las tecnologías digitales crean oportunidades fantásticas para fomentar la libertad, la igualdad y la eficiencia en la búsqueda del bienestar sostenible. Pero deben utilizarse con prudencia dentro de un marco que garantice su compromiso con los principios del bienestar sostenible.

A nivel micro, una economía que fomenta el bienestar sostenible de la sociedad requiere que todas las empresas se comprometan a crear valor público en todas las dimensiones de sus actividades. Ello requiere reconsiderar las reglas de juego de las corporaciones, así como quién debe tener voz en los asuntos de la empresa y qué objetivos persiguen dichas organizaciones. Afortunadamente, en la actualidad, ya existen conceptos viables de gobierno corporativo y enfoques para hacer negocios que pueden marcar la diferencia, si se utilizan con prudencia y se fomentan correctamente.

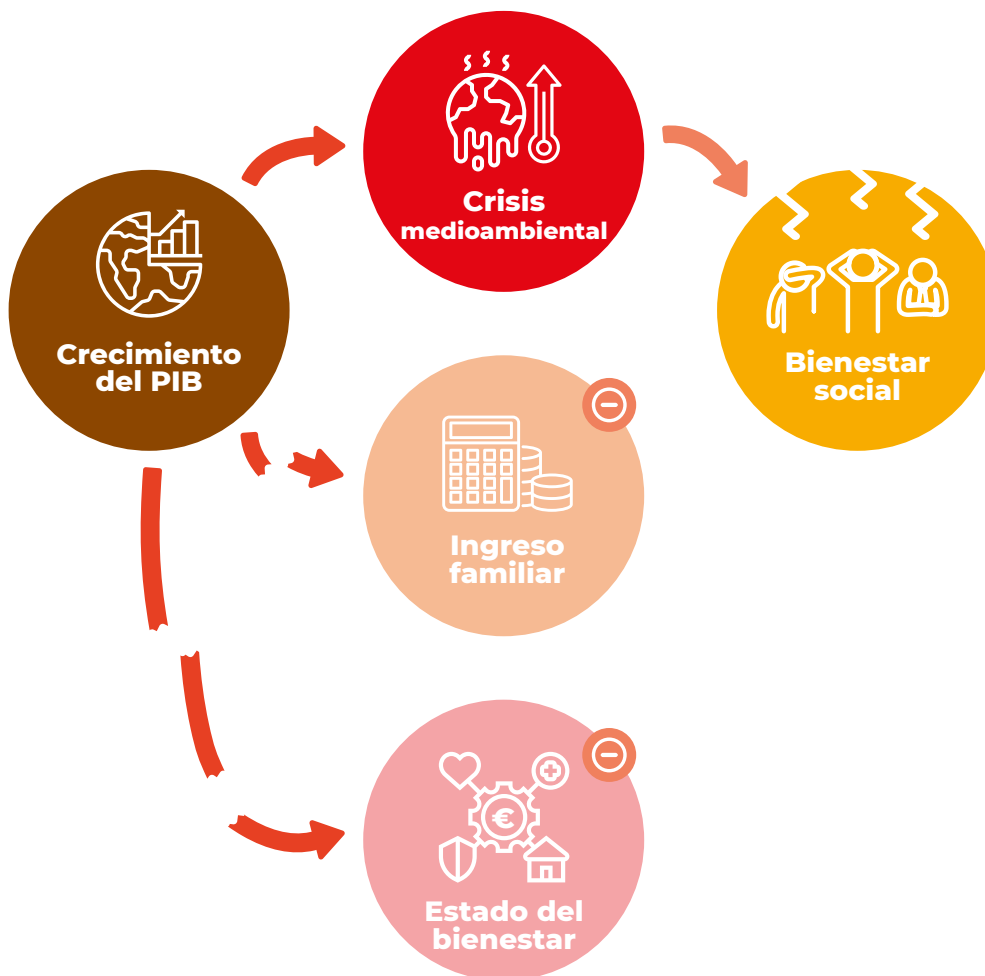
## 3.2. El momento de avanzar más allá del PIB es ahora

La idea de que el éxito de las sociedades se puede medir en términos del Producto Interior Bruto (PIB) que generan ha guiado la formulación de políticas en todo el mundo, desde el final de la Segunda Guerra Mundial. Según esta lógica, se considera que experimentan progreso las sociedades que logran aumentar la producción total de bienes y servicios, basándose en la creencia de que el crecimiento económico se traduce automáticamente en empleo y en más renta para los hogares, mientras que, al mismo tiempo, aumentan la base imponible y los ingresos de los Estados de bienestar que a su vez fomentan el bienestar de la sociedad en general (ver gráfico).

### Crecimiento del PIB y bienestar social en teoría



## Crecimiento del PIB y bienestar social en la práctica del siglo 21



Este paradigma reduccionista no constituye un hecho de la naturaleza. En realidad, la idea de equiparar el crecimiento económico con el bienestar y el progreso de la sociedad resultó polémica incluso entre los economistas sobre cuyo trabajo se basa dicha noción, y su éxito se debió en exclusiva al contexto histórico y político excepcional que surgió tras la Segunda Guerra Mundial.<sup>22</sup> Sin embargo, una vez que llegó, la fetichización del crecimiento económico ha tenido consecuencias drásticas en el tiempo. Al ser juzgada en términos del crecimiento del PIB, que sus políticas fomentan a intervalos regulares, la acción del gobierno se ve impulsada, principalmente, por consideraciones relacionadas con las necesidades a corto plazo de la economía. Durante

décadas, confiando en las enseñanzas de la economía neoliberal, que postula que la intensa competencia internacional es el camino más seguro para el crecimiento del PIB, la política se ha ocupado de organizar la sumisión de la sociedad y de la naturaleza al paradigma del crecimiento.

En la Unión Europea, este modelo de elaboración de políticas sigue contando con el apoyo de un público casi ortodoxo. A pesar de una mayor conciencia de que las externalidades altamente negativas de la carrera por el crecimiento constante del PIB se encuentran en el centro de la creciente emergencia climática, la política de la UE no se ha adaptado a ello. De hecho, al

<sup>22</sup> Lepenies, P. (2016): *The Power of a Single Number - A Political History of GDP*. Columbia University Press, Nueva York.

presentar el Pacto Verde Europeo (PVE) –que es una pieza fundamental de la estrategia para los próximos años y que tiene como objetivo conseguir la neutralidad en relación con los gases de efecto invernadero antes de 2050– como “la nueva estrategia de crecimiento de Europa”, la Comisión Europea apenas deja lugar a dudas sobre su adhesión a la creencia de que la economía sin límites sigue siendo el principal camino hacia el bienestar de las personas y el planeta.

En consecuencia, la elaboración de políticas de la UE sigue basándose, ante todo, en consideraciones relacionadas con el coste económico de la normativa y se ha obligado a sí misma a abstenerse de promover cualquier regulación, si no puede demostrarse con certeza que los beneficios que se esperan exceden los costes económicos.<sup>23</sup> Como se verá con más detalle a continuación, este enfoque de política se ve reforzado por un marco bien ensamblado de políticas económicas y fiscales de los países de la zona euro. Preocupados por la prevención de la inestabilidad fiscal, los miembros de la Unión Económica y Monetaria están obligados a cumplir valores objetivo precisos en su desempeño fiscal, que se definen en proporción al PIB que producen sus economías y, en consecuencia, las mantiene de hecho, en una carrera por un crecimiento económico continuo.

Esta obstinada orientación de la política de la UE hacia el único objetivo primordial de crecimiento del PIB contrasta marcadamente con la evidencia científica de las últimas décadas. Como queda cada vez más claro, el círculo virtuoso que la teoría económica clásica supone que existe entre el crecimiento del PIB, el empleo, las rentas y la riqueza y el bienestar de la sociedad no solo parece haberse roto en la era de la globalización neoliberal, sino que se ha convertido en un círculo vicioso en algunos aspectos importantes.

### El vínculo entre el crecimiento y el empleo está roto

La investigación realizada por la OCDE revela que la expansión del PIB en las economías avanzadas no se traduce incesantemente en aumentos proporcionales del empleo. En consecuencia, los períodos de expansión dinámica del PIB en las economías avanzadas suelen ir ahora acompañados de ganancias modestas en el empleo, o incluso coexisten con un estancamiento del empleo. Al mismo tiempo, en las economías en las que se registran incrementos importantes en las tasas de empleo, como es el caso de Alemania desde 2005, se

produce de tal modo incluso en situaciones de crecimiento modesto.<sup>24, 25</sup> Por consiguiente, el crecimiento y el empleo, al menos en los países de la OCDE, son variables económicas que se están volviendo cada vez más independientes entre sí. Es más, la calidad del empleo parece estar disminuyendo tanto en las economías de crecimiento fuerte como en las de crecimiento débil. Como se analiza con más detalle en el capítulo 6 de este informe, la población activa de la UE se ve cada vez más afectada por formas de empleo precario e inseguro y por la dificultad para llegar a fin de mes. En la actualidad, un 15% de la población activa de la UE vive con salarios que se encuentran por debajo del umbral nacional de la pobreza, a pesar de trabajar a tiempo completo.<sup>26</sup>

# 15%

**El 15% de la población activa de la UE vive con salarios que se encuentran por debajo del umbral nacional de la pobreza, a pesar de trabajar a tiempo completo.**

### El crecimiento no hace a (la mayoría de) la sociedad más rica

Se ha producido un desacople similar respecto a las rentas. Como resultado de las reformas favorables al mercado, destinadas a impulsar el potencial de crecimiento de la economía, se han ampliado las desigualdades en términos de renta y riqueza hasta el punto de que el crecimiento del PIB se traduce en mayores ingresos solo en los niveles más altos de la sociedad, mientras que una gran parte de la sociedad apenas se beneficia en absoluto de la expansión de la economía. Del crecimiento del PIB registrado en la UE entre 1980 y 2017, el 17% ha terminado en los bolsillos del 1% superior en la escala de rentas, mientras que el conjunto del 50% inferior tuvo que disputarse una porción del 15% de dicho crecimiento.<sup>27</sup>

Al mismo tiempo, la creciente movilidad internacional del capital y la riqueza que acompaña a la globalización, expone a los Estados de bienestar a una intensa competencia, lo que conlleva que puede llegar a recau-

<sup>23</sup> Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre la mejora de la legislación, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32016Q0512%2801%29>

<sup>24</sup> OCDE (2020) *How's life? 2020: measuring well-being*, París, Publicaciones de la OCDE

<sup>25</sup> Klinger S. y Weber E. (2020) *GDP-employment decoupling in Germany. Structural Change and Economic Dynamics*, 52, 82-98.

<sup>26</sup> Instituto Sindical Europeo (2021): *Benchmarking Working Europe 2020*, p. 110-1

<sup>27</sup> Thomas Blanchet, Lucas Chancel, Amory Gethin (2019): *Forty years of inequality in Europe: Evidence from distributional national accounts*, disponible en: <https://rb.gy/fdzslf>

## » La elaboración de políticas de la UE sigue basándose, ante todo, en consideraciones relacionadas con el coste económico de la normativa.«

darse una fracción inferior de esos ingresos destinados a financiar las políticas del bienestar que fomenten el bienestar de la sociedad en general. En consecuencia, ni las rentas de los hogares ni los ingresos públicos se benefician del crecimiento de las economías avanzadas en las condiciones que presenta la globalización actual, lo que hace que se debilite el vínculo entre la expansión del PIB y la expansión del bienestar social.<sup>28</sup>

### Los efectos del paradigma de crecimiento socavan su propia viabilidad

Es más, la búsqueda incesante de crecimiento del PIB se está convirtiendo evidentemente en una estrategia contraproducente que debería, al menos, preocupar a los defensores más entusiastas del mantra del PIB. La investigación realizada por la OCDE aporta evidencias claras de que el aumento de las desigualdades que se ha asociado al crecimiento del PIB en las últimas décadas socava progresivamente la capacidad de las economías avanzadas de sostener dicho crecimiento, ya que partes cada vez mayores de la sociedad carecen de los ingresos necesarios para generar suficiente demanda económica que mantenga en marcha el motor del crecimiento.<sup>29</sup> Ello ilustra lo absurdo del mantra de la economía de efecto goteo, que asume que el crecimiento de los ingresos en la parte superior de la sociedad conduce automáticamente a mayores ingresos y riqueza para todas y todos. En cambio, los hechos sugieren que una distribución tan desigual de las rentas paraliza el ciclo de crecimiento desde el interior y, por lo tanto, es una receta para el declive económico y no para el éxito.

Además, ante la presión a la que se enfrentan las finanzas públicas en las condiciones de competencia fiscal internacional, los Estados del bienestar tienen cada vez más dificultades para financiar políticas sociales como

la educación, la salud, la seguridad social y la protección social, que son necesarias para preservar la propia economía productiva, es decir, una población que esté sana, capacitada y cohesionada. Esta infra inversión en capital social y humano no solo actúa como un lastre para la productividad (laboral), sin la cual el crecimiento económico es cada vez más difícil de alcanzar.<sup>30</sup> Las ramificaciones de esos ataques contra el bienestar social también incluyen que se estimule la ansiedad existencial causada por los efectos de la precariedad, que se ha descrito en el capítulo 1 de este informe, y que se creen emergencias sociales, por ejemplo, en términos del aumento de las enfermedades físicas y mentales, la pobreza, y los delitos, que exponen a la sociedad con amenazarla de su desintegración, una vez que se convierten en crisis sociales en toda regla.<sup>31</sup> Aunque la prevención y la resolución de dichas crisis estimula, de hecho, la actividad económica a través del gasto social y, por lo tanto, fomenta (absurdamente) el crecimiento, difícilmente podría ser el efecto beneficioso y autosuficiente de la expansión del PIB que sus defensores valoran erróneamente.

### El crecimiento y lo “verde” no van de la mano

Mientras erosiona sus propios fundamentos económicos y sociales, el dogma del crecimiento genera externalidades que amenazan la misma existencia de la civilización. Dado que la implacable expansión del PIB se ha relacionado históricamente con el aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero y el agotamiento de los recursos naturales, tanto en Europa como a nivel mundial, su responsabilidad en la creación de la crisis climática y el colapso de los ecosistemas es un hecho indiscutible. Aunque se hayan logrado mejoras de eficiencia en lo que respecta a la producción de energía y la utilización de los recursos, esa “disociación” del crecimiento de la destrucción medioambiental sigue

<sup>28</sup> Un debate más pormenorizado en: Laurent, E. (2021): *From welfare to farewell: the European social-ecological state beyond economic growth*, ETUI WP 2021.04, disponible en: <https://www.etui.org/publications/welfare-farewell>

<sup>29</sup> Cingano, F. (2014), *Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth*, Documentos de trabajo social, de empleo y migración de la OCDE, No. 163, Publicaciones de la OCDE. <http://dx.doi.org/10.1787/5xjrjncwvx6j-en>

<sup>30</sup> Hemerijck, A. y otros (2020): *Social Investment Now! Advancing Social Europe through the EU Budget*, disponible en: [https://www.feps-europe.eu/attachments/publications/editing%20of%20a%20study-%20public%20investment%20now\\_12%20-%20pp%20%20links.pdf](https://www.feps-europe.eu/attachments/publications/editing%20of%20a%20study-%20public%20investment%20now_12%20-%20pp%20%20links.pdf)

<sup>31</sup> Wilkinson, R. y Pickett, K. (2010): *The Spirit Level – Why Greater Equality Makes Societies Stronger*, Bloomsbury

siendo solo parcial y no basta ni de lejos para volver compatible la continua adherencia a la fetichización del crecimiento del PIB con el respeto de los límites físicos del medio ambiente natural del planeta (véase también el capítulo 5 de este informe).<sup>32</sup>

Ya hoy, la enorme carga que el deterioro medioambiental impone al bienestar de la sociedad alcanza dimensiones desestabilizadoras. Es cada vez más evidente el precio que las repercusiones ecológicas del anterior crecimiento se están cobrando sobre la sociedad actual, donde cada vez se pierden más vidas y aumentan los daños a gran escala causados por las intensas y frecuentes olas de calor e inundaciones, con niveles persistentemente altos de contaminación del aire y la aparición de enfermedades zoonóticas como la COVID-19.<sup>33</sup> Naturalmente, estas crisis ecológicas también conllevan enormes costes financieros, por ejemplo, los aumentos en el gasto sanitario y la reconstrucción de las infraestructuras y las comunidades tras las catástrofes ambientales. Por lo tanto, lo que cada vez es más obvio es que la destrucción despiadada de los ecosistemas por culpa del crecimiento se asemeja a un préstamo que el capitalismo global ha tomado ante la naturaleza y que tendrá que devolverle. Por decirlo de forma clara, las concepciones estándares del PIB no ofrecen, por lo tanto, una aproximación exacta a la riqueza de la sociedad, dado que no tienen en cuenta las deudas previamente adquiridas y dan lugar, por lo tanto, a una ilusión de riqueza. Sin embargo, lo que asimismo parece ser una descripción precisa es que el PIB encubre un robo masivo cometido contra las generaciones futuras, que tendrán que asumir el coste de que las antiguas generaciones hayan vivido por encima de las posibilidades del planeta.

Ante tales evidencias, la promesa de bienestar social a través de la búsqueda incesante de un crecimiento económico permanente se revela como un mito que ya ha hecho esfuerzos considerables para desacreditarse a sí mismo. En lugar de trabajar de manera eficiente y fiable para ampliar los ingresos poniéndolos a disposición de la sociedad en su conjunto, este modelo se está volviendo cada vez más incapaz de preservar sus propios fundamentos sociales y económicos al tiempo que genera deudas que amenazan con tener efectos sociales, medioambientales y financieros inmensos para la sociedad. Debido a su incapacidad para fomentar el bienestar social de forma duradera, inclusiva y sostenible, la estrategia de delegar el progreso al crecimiento económico debe descartarse definitivamente, así como

## » Los Estados del bienestar tienen cada vez más dificultades para financiar políticas sociales.«

orientar la creación de políticas al objetivo primordial de dicho bienestar, con el fin de permitir a la humanidad asumir los desafíos sociales y económicos a los que se enfrenta hoy.

### 3.2.1. Bienestar sostenible para todos y todas como paradigma en la creación de políticas y en la gobernanza

Alcanzar un bienestar sostenible para todos y todas obliga a los legisladores y las legisladoras a reconocer que el bienestar humano y planetario es una cuestión de complejas interrelaciones entre las personas, en términos de distintas clases sociales y generaciones (actuales y futuras), entre la sociedad y la economía y entre la civilización humana y el planeta. Como se ha señalado en el capítulo 1 de este informe, ello depende del logro de beneficios económicos, sociales y ecológicos colaterales en la organización de la sociedad, de forma que las buenas condiciones laborales y de vida para todos y todas vayan de la mano de la protección de las capacidades regenerativas del planeta. Dada la aparente incapacidad del crecimiento del PIB para lograrlo, se reta a la política a desarrollar una perspectiva que sea esencialmente agnóstica en relación con dicha expansión económica y a explorar activamente los beneficios colaterales en lugar de restringir su papel a confiar pasivamente en la capacidad de unos mercados que, en gran parte, se regulan a sí mismos.

Si bien ello agrega complejidad a la elaboración de políticas y desafía el status quo político en Europa y en gran

<sup>32</sup> Laurent, E. (2021): *The European Green Deal: from growth strategy to social-ecological transition?* En Vanhercke B., Spasova S. y Fronteddu B. (eds.): *Social policy in the European Union: state of play 2020. Facing the pandemic*. Bruselas, Instituto Sindical Europeo (ETUI) y Observatorio Social Europeo (OSE); ver también: Strand, R. y otros (2021): *Growth without economic growth, European Environment Agency, Narratives for change*, disponible en: [beed0c89209641548564b046abca43e](https://www.eea.europa.eu/en/observatory/2021/04/growth-without-economic-growth)

<sup>33</sup> Laurent, E. (2021): *From welfare to farewell: the European social-ecological state beyond economic growth*, ETUI WP 2021.04, disponible en: <https://www.etui.org/publications/welfare-farewell>

parte del mundo desarrollado de manera radical, ya no se trata de un sueño que esté muy alejado de la realidad. Desde la adopción del Acuerdo del Clima de París y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, se ha creado un impulso para reconsiderar de manera integral la formulación de políticas de cara a cumplir con los imperativos de sostenibilidad y bienestar, que está empezando a dar sus frutos. En todo el mundo, los gobiernos, los parlamentos y las autoridades regionales son pioneras en enfoques alternativos que permiten efectuar una evaluación estimada de los riesgos y las amenazas futuras al bienestar, a la sostenibilidad y a la igualdad intergeneracional de la sociedad. Los ejemplos van desde las evaluaciones del impacto de la sostenibilidad y las prácticas de presupuesto del bienestar que se han aplicado en Nueva Zelanda hasta el Comité para el Futuro del Parlamento finlandés, así como la Ley galesa sobre el bienestar de las generaciones futuras.

Los enfoques y métodos que se han desarrollado como parte de estos conceptos innovadores de gobernanza y de creación de políticas permiten a los gobiernos superar la obsesión de los beneficios económicos a corto plazo que implica la lógica del crecimiento del PIB y que representa costes prohibitivos a largo plazo. Con la ayuda de los conocimientos aportados por las ciencias emergentes de la sostenibilidad, cada vez son más numerosas, obvias y concretas las oportunidades que permiten desbloquear ganancias sociales y ecológicas conjuntas siguiendo la formulación de políticas proactivas. Los ejemplos incluyen los análisis elaborados sobre escenarios científicos en los cuales se observa que la inversión en la descarbonización total de la producción mundial de la energía antes de 2050 va más allá del desbloqueo de los beneficios ambientales obvios, sino que también disminuiría el precio de la energía, requeriría menos inversión y crearía más empleos al contrario

que seguir con las políticas actuales.<sup>34</sup> Sin embargo, los beneficios obvios de tales políticas podrían correr el riesgo de pasar desapercibidos por la lógica arraigada del crecimiento económico a toda costa, dado que los precios más baratos para el consumidor y unos volúmenes de inversión más bajos implican que las transacciones conexas del mercado tengan un valor financiero inferior y, por lo tanto, contribuyan menos al PIB que la actividad habitual.

### Una nueva matriz para la formulación de políticas y la gobernanza

Hacer operativo un enfoque que se centre en el bienestar y la sostenibilidad en la elaboración de políticas y la gobernanza requiere una brújula clara y metodologías elaboradas que guíen su implementación. Afortunadamente, dada la experiencia obtenida en el compromiso pionero con tales conceptos de los gobiernos anteriormente mencionados y las publicaciones académicas en constante aumento en temas conexos, así como el trabajo de organizaciones internacionales, sobre todo la OCDE, existen ya valiosas orientaciones a este respecto. Desarrollar este conocimiento permitiría a la Unión Europea y a sus Estados miembros adoptar un enfoque de gobernanza completamente nuevo y más exitoso del que poseen actualmente.

En lugar de definir indicadores del bienestar, como es el caso de las perspectivas políticas que equiparan el progreso social con el crecimiento económico, esta nueva matriz de políticas se basaría en un análisis detallado de las condiciones económicas, sociales y ecológicas previas para el bienestar de la sociedad y definiría su consecución como el objetivo central de la gobernanza, en todos los ámbitos de la formulación de políticas. Según la OCDE, dichos objetivos deben abarcar al menos las siguientes dimensiones que se consideran vinculadas

» Alcanzar un bienestar sostenible para todos y todas obliga a los legisladores y las legisladoras a reconocer que el bienestar humano y planetario es una cuestión de complejas interrelaciones.«

<sup>34</sup> Jacobson, M. y otros (2019), *Impacts of Green New Deal Energy Plans on Grid Stability, Costs, Jobs, Health, and Climate in 143 Countries*, One Earth 1, 449-463, disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.oneear.2019.12.003>

a los factores clave que determinan la sostenibilidad y el bienestar en sociedades justas, productivas y democráticas:<sup>35</sup>

- Salud y estabilidad ambiental
- Salud humana
- Bienestar subjetivo
- Conexiones sociales y cohesión
- Compromiso civil
- Ingresos y riqueza
- Trabajo y calidad del trabajo
- Equilibrio entre la vida personal y laboral
- Acceso a la vivienda
- Acceso al conocimiento y al desarrollo de capacidades
- Seguridad pública

### Unos objetivos que sean efectivos requieren fuerza legal

No basta con definir estos objetivos vagamente como consideraciones que deben reflejarse en la elaboración de las políticas para poder lograrlos. Ello queda ilustrado, en los intentos previos de la Unión Europea de alcanzar objetivos de progreso más amplios que el simple crecimiento económico, como las estrategias de Lisboa y Europa 2020 que, más allá de enumerar buenas intenciones, han sido en gran medida ineficaces. De hecho, muchos de los objetivos definidos en estas estrategias, por ejemplo, en términos de reducción de la pobreza o inversión en educación e investigación, no solo no se han alcanzado, sino que se han visto afectados por contratiempos debido a que las obligaciones jurídicas impuestas en la formulación de políticas y la gobernanza, especialmente en el área de la política fiscal, obligó a los gobiernos a ignorarlos.

Por lo tanto, es indispensable dotar a los objetivos de las políticas de fuerza jurídica de cara a orientar eficazmente el trabajo y el comportamiento de los legisladores y las legisladoras, así como de los actores económicos y sociales, a todos los niveles. Si bien ello no evita por sí mismo que surjan soluciones intermedias entre objetivos políticos que sean potencialmente conflictivos, se requiere que los legisladores y las partes interesa-

das reflexionen y trabajen más intensamente de cara a mitigarlos y resolverlos. Además, la política de la UE para luchar contra el cambio climático demuestra que usar la fuerza de la ley puede dar sus frutos. Si bien la primera generación de normas sobre las emisiones de los vehículos de la UE, que adoptó la forma de una autorregulación voluntaria por parte de los fabricantes de automóviles, fue esencialmente intrascendente, con su reiteración en legislación vinculante, a partir de 2008, se han logrado avances, aunque hasta la fecha tengan un alcance insuficiente. Sin embargo, al demostrar claramente que es posible obtener mejoras, ahora se puede apuntar en la formulación de políticas el hecho de que es factible hacer cumplir tal ambición climática, ya que la industria posee evidentemente la capacidad de internalizar esos objetivos sociales más amplios sin tener que echar el cierre.

Todo ello debe servir para alentar el enfoque legislativo de reiterar objetivos políticos, que estén claramente definidos, de manera vinculante y ejecutable, en todas las dimensiones que tengan una importancia crítica para lograr el bienestar sostenible para todos y todas. Entre los ejemplos de dicha legislación que desarrolla con más detalle este informe, figura la introducción de una propuesta de Ley de la UE de lucha contra la pobreza, una Garantía de Empleo Sostenible de la UE (véase el capítulo 6), así como objetivos vinculantes para las políticas de justicia climática (véase el capítulo 4), de salud preventiva, producción y consumo sostenibles y de protección de la biodiversidad (véase capítulo 5).

### Elaborar políticas participativas y que se basen en evidencias para obtener resultados equitativos y sensibles al entorno

Alcanzar un bienestar sostenible para todas y todos depende de la capacidad de crear condiciones de vida que fomenten la sostenibilidad y el bienestar de las personas y sus comunidades en su vida cotidiana. Además, lo que los ciudadanos y sus comunidades entienden como progreso, en este sentido, tiene que ver con sus aspiraciones individuales y colectivas y viene determinado por experiencias concretas en su entorno cotidiano. Dado que Europa se caracteriza por una considerable heterogeneidad en este sentido, es fundamental conocer en profundidad las condiciones “sobre el terreno” para permitir que la formulación de políticas en aras del bienestar sostenible de todos y todas sea eficaz. Con este fin, la elaboración y la supervisión de políticas debe poder

<sup>35</sup> Vea, por ejemplo: Llana-Nozal, A., N. Martin y F. Murtin (2019), "The economy of well-being: Creating opportunities for people's well-being and economic growth", Documentos de trabajo de Estadísticas de la OCDE, No. 2019/02, Publicaciones de la OCDE, París, <https://doi.org/10.1787/498e9bc7-en>.



basarse en pruebas detalladas y complejas, incluso en forma de indicadores estadísticos. En consecuencia, la recopilación de datos conexos es clave, así como el desarrollo de modelos y metodologías fiables, que permitan simular los efectos probables de las políticas planificadas usando evaluaciones de impacto sólidas. Dos reflexiones son de crucial importancia en este sentido.

En primer lugar, dada la interdependencia de los factores económicos, sociales y ecológicos que determinan la sostenibilidad y el bienestar, los indicadores estadísticos, así como las evaluaciones de impacto que se efectúen en relación a los mismos, deben tener en cuenta dicha interseccionalidad y la posible retroalimentación entre ellos. En segundo lugar, dada la heterogeneidad de las condiciones sociales, económicas y territoriales en Europa, los conjuntos de datos conexos deben tener una naturaleza lo bastante granular para permitir su desagregación en una variedad de dimensiones. Por ejemplo, de cara a permitir que se detecten desigualdades en las condiciones sociales, económicas y ecológicas que determinan el bienestar de los ciudadanos y las ciudadanas, incluidas las desigualdades en términos de acceso a las oportunidades para mejorar dicho bienestar, este conjunto de datos debe incluir información específica sobre cómo los factores determinantes y clave de la desigualdad, como el género, la edad, la etnia, la situación migratoria, el nivel educativo y los ingresos, interactúan con el ámbito subyacente. Es igualmente crucial garantizar que las especificidades regionales y locales se reflejen en dichos datos ya que la diversidad territorial de Europa hace que los ciudadanos y las comunidades, en gran parte debido a las externalidades negativas de las anteriores políticas de modernización económica centrándose particularmente en el crecimiento, hacen frente, en función de su ubicación geográfica, a posiciones de partida marcadamente diferentes en su búsqueda de los objetivos de sostenibilidad y bienestar.

Garantizar un alto grado de participación democrática en la formulación de políticas conexas es otro factor fundamental de éxito para asegurar la legitimidad democrática. Esto también es importante a la hora de tener en cuenta consideraciones que se basan en el entorno, lo cual es necesario para que las políticas empoderen a las comunidades locales a mejorar su bienestar en función de las condiciones de vida reales por las que se ven afectadas en su ubicación geográfica. Ello debe incluir una amplia participación y supervisión parlamentarias, así como ir más allá de las formas institucionalizadas de representación democrática mediante la divulgación

activa y la participación significativa de las comunidades de partes interesadas y de la sociedad civil, en general.

### **De la reacción a la prevención: políticas orientadas al largo plazo y presupuestos de bienestar**

Reconociendo la interdependencia de los sistemas ecológicos, sociales y económicos, este nuevo enfoque de gobernanza impulsa el objetivo de identificar los desafíos sociales, económicos y ambientales desde el principio, con la finalidad de interrumpir su agravación y de prevenir daños y costes futuros, incluso si tales desarrollos llegan acompañados por ganancias económicas a corto plazo. En base a evaluaciones estimadas sobre los efectos económicos, sociales y ambientales interrelacionados de las políticas, a lo largo de todo su ciclo de vida, las políticas conexas adoptan un enfoque que se orienta esencialmente al largo plazo, buscando un mayor bienestar social, sin desencadenar externalidades inesperadas y costosas.

En lugar de permanecer pasivamente al margen, mitigando las externalidades asociadas al actual modelo económico y social que se centra en el crecimiento, por ejemplo, mediante el gasto público para aliviar la pobreza o la salud de las víctimas de la contaminación ambiental, los presupuestos públicos deben participar activamente en disociar la actividad económica y social de la acumulación de deudas futuras. Ello implica que la política y la legislación orientadas al largo plazo deben acompañarse de inversión en bienes y servicios públicos que permitan a la sociedad satisfacer sus necesidades y aspiraciones de bienestar en condiciones de sostenibilidad medioambiental. Ante las grandes cantidades de gasto que se requieren actualmente para gestionar las emergencias sociales y medioambientales, cabe esperar que la prevención de emergencias conexas mediante dichas formas de presupuestos del bienestar generen ahorros sustanciales en lugar de aumentar la presión que recae sobre las finanzas públicas.<sup>36</sup>

<sup>36</sup> Laurent, E. (2021): *The European Green Deal: from growth strategy to social-ecological transition?* En: Vanhercke B., Spasova S. y Fronteddu B. (eds.): *Social policy in the European Union: state of play 2020. Facing the pandemic*, Bruselas, Instituto Sindical Europeo (ETUI) y Observatorio Social Europeo (OSE)

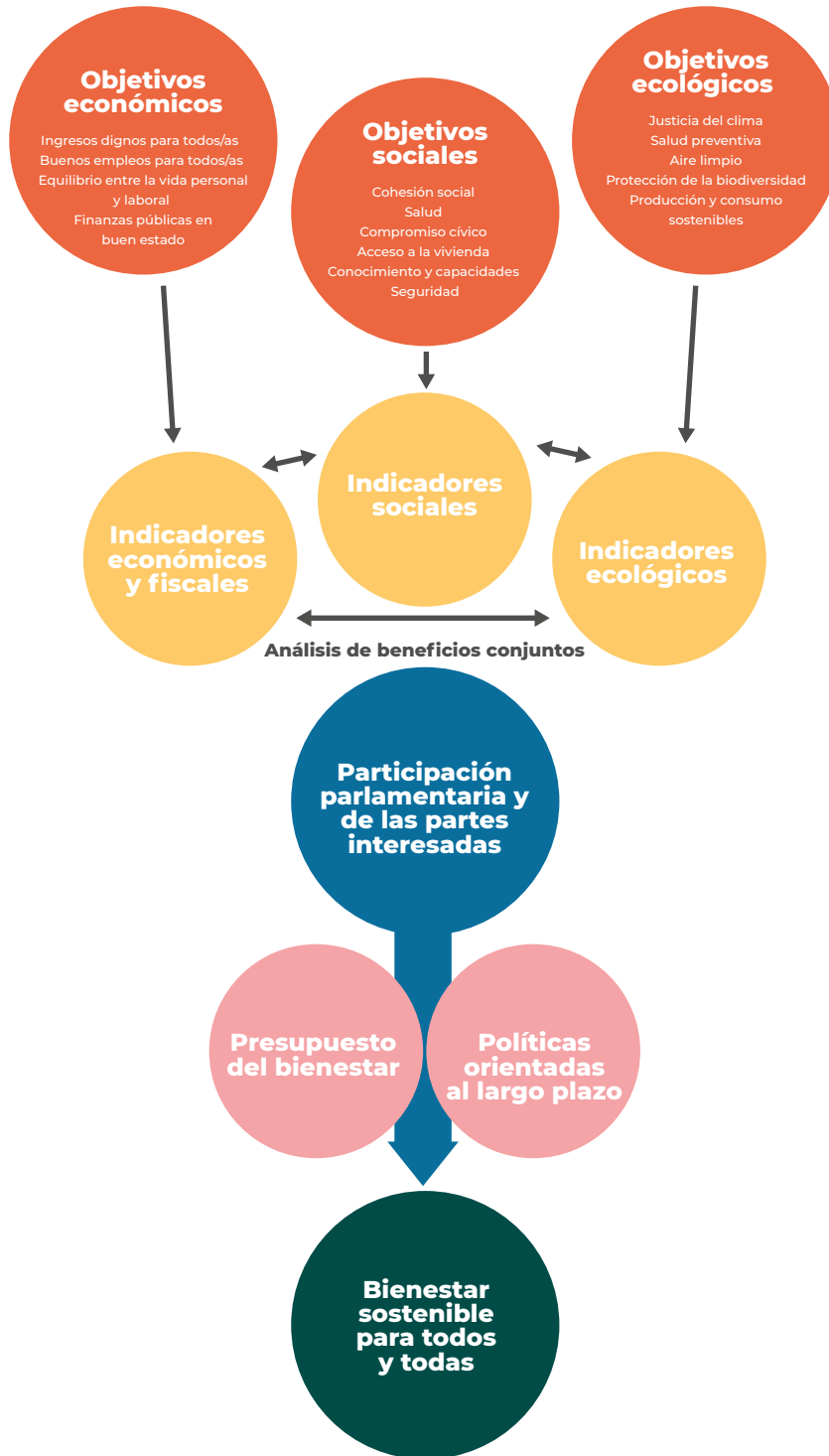


Gráfico: Matriz simplificada de objetivos que llevan a la formulación de políticas de bienestar sostenible de todos y todas.

### 3.2.2. Que la elaboración de políticas de la Unión Europea sea apropiada para el bienestar sostenible de todos y todas

También en la Unión Europea, la adopción del Acuerdo del Clima de París y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas han conseguido que los llamamientos para alinear la política de la UE con las consideraciones de sostenibilidad y bienestar crezcan demasiado para ignorarlos. Además, la Unión Europea ha comenzado a reconsiderar sus prioridades políticas, tras el catalizador que supusieron las elecciones europeas de 2019, durante las cuales la movilización de la juventud de todo el planeta influyó en una mayor conciencia pública sobre la crisis climática mundial, tanto en las campañas electorales como en el discurso público, en general.

Claramente impresionados por estos acontecimientos, los jefes y las jefas de Estado y de gobierno de la UE se reunieron en octubre de 2019 para abordar la noción de “economía del bienestar”. En base a las aportaciones recibidas de la OCDE,<sup>37</sup> los líderes deliberaron que “una orientación política y un enfoque de gobernanza que tenga como objetivo situar a las personas y su bienestar en el centro de las políticas y la toma de decisiones” es vital para el futuro de la Unión Europea y, de hecho, constituye “su razón de ser”.<sup>38</sup> La declaración final de la Cumbre continúa exponiendo los elementos fundamentales de un posible cambio de política, como la necesidad de abordar las crecientes desigualdades sociales y el cambio climático, y de garantizar una mayor coordinación de las políticas intersectoriales con

objeto de desbloquear beneficios colaterales en la búsqueda del bienestar social. Desde entonces, los debates conexos no han salido de la agenda de los líderes y las lideresas de la UE. Como muestra de su constante sensibilización sobre la conveniencia política de dicha acción, los jefes y las jefas de Estado y de gobierno de la UE acogieron con satisfacción el llamamiento conjunto de los interlocutores sociales europeos para que se dé más importancia a las consideraciones relacionadas con el bienestar en la política y la gobernanza de la UE, con motivo de la Cumbre Social informal de Oporto del Consejo Europeo de mayo de 2021.<sup>39</sup>

Desde que asumió el cargo, en diciembre de 2019, y en respuesta a las demandas presentadas por las fuerzas progresistas del Parlamento Europeo, especialmente del Grupo S&D, la actual Comisión Europea también ha anunciado su intención de abordar desafíos críticos para el bienestar sostenible de las personas y el planeta durante el mandato 2019-24. Ya que su predecesora ni siquiera reconoció ni se comprometió de manera constructiva con los ODS, la afirmación inequívoca del nuevo Ejecutivo de que ya no es posible pasar por alto el imperativo del desarrollo sostenible es claramente una señal importante de avance. Y, de hecho, ciertamente logró alimentar grandes esperanzas y expectativas al presentar el Pacto Verde Europeo (PVE), en el primer mes de su mandato, siendo el proyecto político clave del mandato 2019-24 y que tiene como objetivo sentar las bases para alcanzar la neutralidad de los gases de efecto invernadero antes de 2050.

Como ilustra en detalle el análisis de varias áreas políticas en el resto de este informe, los obstáculos que

» La actual Comisión Europea también ha anunciado su intención de abordar desafíos críticos para el bienestar sostenible de las personas y el planeta durante el mandato 2019-24.«

<sup>37</sup> <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10414-2019-ADD-1/en/pdf>

<sup>38</sup> <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13171-2019-INIT/en/pdf>, p. 2

<sup>39</sup> El Artículo 13 de las conclusiones del Consejo, adoptadas en la Cumbre Social informal, afirman que el Consejo celebra “que los agentes sociales europeos hayan presentado una propuesta conjunta sobre un conjunto alternativo de indicadores para medir el progreso económico, social y medioambiental, complementando el PIB como medida de bienestar para el crecimiento sostenible e inclusivo”. Las conclusiones del Consejo pueden consultarse aquí: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/05/08/the-porto-declaration/pdf>

siguen existiendo para impulsar el bienestar sostenible de las personas y el planeta, en Europa y el resto del mundo, son colosales. Con objeto de comprender la naturaleza trascendental de esta labor, baste con señalar el enorme déficit de inversión anual que hay en la UE para poder transformar la actividad económica y mejorar las condiciones sociales en Europa, de forma que sea posible lograr la neutralidad de los gases de efecto invernadero antes de 2050 y solventar las formas más severas de desigualdad y pobreza. Como sugieren los estudios sobre las cantidades de inversión que hacen falta para cumplir los objetivos reiterados en el PVE y sobre las necesidades de financiación de los servicios sociales y las infraestructuras necesarias para preser-

var la cohesión social en la UE, puede que este déficit global de inversión ascienda a casi 900.000 millones de euros anuales (ver tabla a continuación).

Con este telón de fondo, no puede existir ninguna duda razonable de que Europa necesita, efectivamente, una ambición política y un liderazgo nunca antes vistos en la historia reciente para transformar su sociedad y su economía y movilizar cantidades masivas de recursos financieros. A juzgar por estos indicadores, debe considerarse, por lo tanto, que lo que ha podido entregar hasta la fecha la Comisión Europea que asumió el cargo en 2019 no cumple con las expectativas.

### Déficits anuales de inversión del Pacto Verde Europeo (Excluyendo el transporte, en miles de millones de euros)

Basado en: Wildauer, R. y otros (2020)

Sector	Políticas actuales	Inversión requerida	Déficit de inversión
Renovación energéticamente eficiente de edificios	1,130	1,510	380
Producción eléctrica	67	151	84
Industria sostenible	210	290	80
Investigación y Desarrollo	302	503	201
Déficit total de inversiones del Pacto Verde Europeo			<b>745</b>

### Déficit anual de inversión social en la UE (en miles de millones de euros)

Basado en: Franssen, L. y otros (2018)

Educación y aprendizaje de larga duración	65	80	15
Salud y cuidados a largo plazo	75	145	70
Vivienda asequible	28	85	57
Déficit total de inversiones sociales			<b>142</b>
<b>Déficits totales del Pacto Verde Europeo y de inversión social</b>			<b>887</b>

## Un movimiento sin ruptura

A pesar de sus intenciones claramente loables, las partes interesadas progresistas interpretaron la decisión de la Comisión Europea de presentar el PVE como “la nueva estrategia de crecimiento de la Unión Europea” como una señal inicial de que la ambición de la Comisión de desarrollar un nuevo modelo de elaboración de políticas en la UE podría ser mucho más limitada de lo que podría sugerir a primera vista el objetivo principal de la PVE de lograr la neutralidad climática antes de 2050. Como se comentó anteriormente, tanto la historia como la evidencia científica ilustran claramente que la alineación de la formulación de políticas con los objetivos relacionados con el bienestar y la sostenibilidad requieren interrumpir la orientación de las políticas de todas las áreas hacia el objetivo único y exclusivo de maximizar el crecimiento económico. El reconocimiento inequívoco de la necesidad de abordar el desafío fundamental de liberar la elaboración de políticas del dogma del crecimiento habría sido una tarea importante del PVE dada la estructura de elaboración de políticas en la UE, donde las administraciones especializadas trabajan en silos sectoriales para mejorar el potencial de crecimiento de la economía y representan, de hecho, un excelente ejemplo de este enfoque disfuncional. Lamentablemente, y tras casi dos años de la presentación de esta nueva estrategia política, los avances en este sentido siguen siendo inexistentes.

Aunque el PVE y las múltiples propuestas de política presentadas como parte de su implementación se acompañan de una serie de innovaciones dentro del sistema de formulación de políticas de la UE, la eficacia de tales innovaciones para desarraigar dependencias dentro del proceso político de la UE basado en silos sigue siendo modesta hasta la fecha. El compromiso de la Comisión de integrar los ODS de las Naciones Unidas en su evaluación anual de las políticas económicas de los Estados miembros y la revisión del cuadro de indicadores que se utiliza para evaluar el impacto de dichas políticas en los objetivos de la política social constituyen un ejemplo en este sentido.<sup>40</sup> Aunque son claramente proyectos relevantes en principio, en la actualidad siguen estancados en una etapa en la cual la evaluación anual de las políticas de los Estados miembros incluye un análisis de su impacto en relación con los ODS y los indicadores sociales, pero donde la identificación de posibles desafíos y deficiencias sigue siendo totalmente inconsecuente.

Parece existir una dinámica similar en la oficina del comisario dedicado a las Relaciones Interinstitucionales y la Previsión, que ha sido recientemente creada. Al encargarse del seguimiento de la evolución social, económica y medioambiental a largo plazo y de garantizar que se aborda adecuadamente en la política de la UE, esa función tiene el potencial de constituirse en una auténtica labor de coordinación de políticas en la Comisión Europea.<sup>41</sup> Además, al trabajar en estrecha colaboración con una red de ministros y ministras que tienen competencias similares en los gobiernos de los Estados miembros, la oficina del comisario de Previsión podría actuar como una fuerza impulsora de cara a adoptar un modelo que sea más holístico, que se oriente al largo plazo y que sea horizontalmente coherente con la elaboración de políticas a nivel nacional y de la UE. Sin embargo, su valor añadido de cara a lograr un cambio real en las políticas depende de la capacidad de esta oficina de impulsar propuestas políticas concretas, especialmente en términos de legislación, con la finalidad de garantizar que se adoptan medidas políticas concretas que plasmen las ideas que aportan tales metodologías. Sin embargo, en

» Lo que ha podido entregar hasta la fecha la Comisión Europea que asumió el cargo en 2019 no cumple con las expectativas.«

<sup>40</sup> El cuadro de indicadores revisado se publicó como un Anexo del Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales de la Comisión Europea de marzo de 2021, que puede consultarse en: <https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/en/#annex2>

<sup>41</sup> Consulte [https://ec.europa.eu/info/strategy/strategic-planning/strategic-foresight\\_en#documents](https://ec.europa.eu/info/strategy/strategic-planning/strategic-foresight_en#documents) para más información.



la actualidad, parece que estas iniciativas se realizan al margen del proceso político de la UE, y no en su seno.

En este contexto, no debe sorprendernos que la aportación de la Comisión Europea respecto a la sostenibilidad y las políticas relacionadas con el bienestar haya sido hasta la fecha incompleta y, de hecho, fallida. En este sentido, la propuesta sobre la Ley del Clima de la UE, el paquete conexo “Fit for 55” y la normativa que se ha anunciado en el ámbito de la protección de la biodiversidad hacen un esfuerzo considerable de cara a crear un marco de la UE detallado y jurídicamente aplicable para lograr los objetivos de sostenibilidad medioambiental.

Sin embargo, en lo que respecta a la dimensión social del bienestar sostenible, la acción política de la UE no ha logrado desarrollar hasta la fecha un enfoque que sea igualmente sólido y sistemático. Si bien se han propuesto normas individuales que tienen un mérito claro, como una Directiva de la UE sobre marcos jurídicos nacionales para unos salarios mínimos adecuados, no parece estar preparándose un enfoque legislativo integral para desarrollar la dimensión social de la sostenibilidad y el bienestar, a pesar de que la UE y los Estados miembros comparten competencias en las áreas de la política social y el empleo. El Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales, que se presentó en marzo de 2021, sirve de ejemplo en este sentido.<sup>42</sup> Aunque define objetivos específicos de política social para los Estados miembros y la UE en su conjunto, en lo que respecta a la reducción de la pobreza, por ejemplo, no respalda dichos objetivos con medidas legislativas concretas de cara a garantizar que se toman medidas eficaces para alcanzarlos. Con la finalidad de rectificar, el capítulo 6 de este informe contiene un conjunto de propuestas legislativas sobre las que debe actuarse para llenar este vacío, en particular, mediante una Ley de la UE contra la pobreza, una Estrategia de empleo precario cero y una Garantía de Empleos Sostenibles de la UE.

### Europa sigue vistiendo una camisa de fuerza financiera

Otra omisión, quizás la más crítica, en la reorientación de la política de la UE hacia el logro efectivo de objetivos políticos relacionados con la sostenibilidad y el bienestar se refiere al persistente fracaso a la hora de involucrarse en reformas integrales y permanentes del marco económico, fiscal y financiero de la UE. En este sentido, preocupan mucho las obligaciones que se aplican a los países de la zona euro como parte del

“Pacto de Estabilidad y Crecimiento” (PEC) y su marco de aplicación correspondiente, el Semestre Europeo de Coordinación de la Política Económica.

Al definir límites cuantitativos precisos de los déficits presupuestarios nacionales en relación con el tamaño de la economía nacional, el PEC obliga a los gobiernos a recortar el gasto siempre que disminuya el PIB de sus economías nacionales, aunque precisamente sería fundamental en situaciones de este tipo ofrecer estabilización y estímulo mediante políticas fiscales expansivas que salvaguarden el bienestar de las ciudadanas y los ciudadanos. Además, el PEC también define objetivos precisos en las reservas totales de deuda pública que los gobiernos pueden mantener – de nuevo en función del PIB–, que no solo carecen de “una base científica válida”,<sup>43</sup> sino que también parecen totalmente irreales. Dado que un gran número de países de la zona euro tienen altos niveles de deuda heredada –sobre todo, como resultado de los estragos causados por la crisis financiera mundial–, las presiones de consolidación fiscal se les aplican de hecho de forma permanente. Como los objetivos del PEC tanto para los déficits presupuestarios anuales como respecto al volumen de deuda pública se definen como funciones del PIB de los Estados miembros, sus disposiciones obligan a los gobiernos a seguir de forma agresiva el dogma del incansante crecimiento del PIB en sus intentos por cumplirlos.

A pesar de las críticas generalizadas y de las evidentes deficiencias del PEC, sus sucesivas reformas de las últimas décadas han conseguido, principalmente, volverlo más riguroso. La creación del Semestre Europeo, que es un ciclo anual de coordinación de la política económica y fiscal entre los países de la zona euro, es el mejor ejemplo en este sentido. Como parte del Semestre, el desempeño económico y fiscal de los países de la zona euro se somete a evaluaciones en profundidad llevadas a cabo por la Comisión Europea. Como parte de su “Informe sobre el Mecanismo de Alerta”, la Comisión realiza análisis meticulosos con objeto de determinar la idoneidad de los Estados miembros para fomentar el crecimiento constante de sus economías y cumplir las normas densamente entretrejidas del PEC. Si se identifican riesgos de cumplimiento de las disposiciones del PEC, la Comisión debe emitir recomendaciones específicas por país para corregir la situación mediante reformas estructurales que favorezcan el crecimiento y con recortes en el gasto público, que se elaboran en deliberaciones esencialmente opacas y sin oportu-

<sup>42</sup> <https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/en/>

<sup>43</sup> De Grauwe, P. (2009): *The Economics of Monetary Union*, octava edición, Oxford University Press, p. 250

## » La mezcla de moderación fiscal y reformas estructurales que se derivan directamente del PEC y su orientación política intrínseca han llevado al desarrollo de graves emergencias sociales en la Unión Europea.«

nidades significativas de participación de las partes afectadas. Si los Estados miembros no consiguen controlar las deficiencias que se han identificado siguiendo tales recomendaciones, puede tomarse la decisión de imponer multas financieras.<sup>44</sup>

Como muestra con más detalle el capítulo 6 de este informe, la mezcla de moderación fiscal y reformas estructurales que se derivan directamente del PEC y su orientación política intrínseca han llevado al desarrollo de graves emergencias sociales en la Unión Europea. Al exigir a los Estados miembros que reduzcan el gasto en seguridad social y en la prestación de servicios públicos y, al mismo tiempo, que reformen los mercados laborales de cara a fomentar una mayor flexibilidad para los empresarios y una menor seguridad laboral para los trabajadores y las trabajadoras, las políticas que los Estados miembros están obligados a desarrollar para cumplir con el PEC y su enfoque subyacente de maximizar el crecimiento económico se sitúan en el centro del incremento de las desigualdades y de la pobreza en Europa.

Aunque la Comisión Europea había acordado participar en una revisión del PEC y su marco de aplicación correspondiente, antes de la pandemia de la COVID-19, y de hecho lanzó una consulta pública a principios de 2020, este proceso se suspendió cuando se desató la crisis mundial de salud pública. Afortunadamente, los gobiernos de la Eurozona, a propuesta de la Comisión, llegaron a un acuerdo para suspender temporalmente las reglas del PEC, hasta finales de 2022, con el fin de permitir una respuesta de política fiscal activa a las

consecuencias económicas y sociales de la COVID-19, que habría sido imposible si sus disposiciones relativas al déficit público y la deuda continuaban aplicándose.

Al mismo tiempo, se podría llegar a un acuerdo dentro de la UE para lanzar un esfuerzo de inversión conjunta sin precedentes que evite que la pandemia se traduzca en una crisis económica y social en toda regla. Como parte del programa Next Generation EU, con el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) en su núcleo, hay disponibles 750.000 millones de euros obtenidos mediante la emisión de instrumentos de deuda conjunta para financiar políticas en los Estados miembros, que combinen el estímulo económico con medidas específicas de modernización de la economía de la UE, especialmente aquellas políticas centradas en la acción climática y en aprovechar los efectos de mejora de la eficiencia que aporta la tecnología digital. Junto al Marco Financiero Plurianual (MFP) de la UE 2021-2027, que se negoció junto al MRR, el gasto de la UE en los próximos años alcanza un volumen total de más de 1,8 billones de euros, de los cuales se requiere que, al menos, el 30% beneficie a las políticas de acción por el clima y, por lo tanto, se destinen a combatir amenazas clave al bienestar sostenible de los ciudadanos de la UE. Asimismo, al establecer la obligación de los gobiernos nacionales de participar en consultas significativas con las partes interesadas a la hora de definir los planes de inversión nacionales en el marco del MRR, en particular con los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil, este programa busca desarrollar un modelo de gobernanza que sea más participativo que el de anteriores políticas de la UE.

<sup>44</sup> Puede consultarse más información sobre el proceso del Semestre Europeo en la página web de la Comisión Europea en: [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester_en)



Pese a tratarse de un ejemplo sin precedentes de solidaridad financiera entre los Estados miembros de la UE y tener claramente en cuenta que hacen falta acciones políticas valientes frente al cambio climático, Next Generation EU y el MFP de la UE 2021-27 no son una solución milagrosa. Dado que la inversión anual relacionada con el logro del bienestar sostenible para todos y todas en Europa, como se mencionó anteriormente, debe considerarse en la zona de los 900.000 millones de euros anuales, al menos, sus cuantías combinadas a los 1,8 billones de euros a desembolsar en siete años parecen bastante modestas. Lo que, es más, Next Generation EU, que supone 750.000 millones de euros del volumen total, se inició como un esfuerzo único que, una vez suprimido, puede dejar una brecha que agrave el problema de la infra inversión en sostenibilidad y bienestar en Europa. Además, al primar la acción del clima y las políticas de transición digital, sin establecer objetivos de gasto similares en objetivos que sean genuinamente sociales, el MRR replica especialmente el enfoque fallido de la UE en la elaboración de políticas relacionadas con el bienestar y la sostenibilidad que se ha identificado anteriormente.

Ello se ve reforzado por el hecho de que el desembolso de fondos de inversión en el marco del MRR se condiciona a que los Estados miembros cumplan las Recomendaciones específicas por país que se emiten como parte del Semestre Europeo y que quieren garantizar el cumplimiento de la camisa de fuerza fiscal que representa el PEC. Aunque las disposiciones del PEC relativas al déficit público y la deuda están temporalmente suspendidas, como ya se ha señalado anteriormente, falta un compromiso, en la actualidad, por parte de los Estados

miembros y la Comisión Europea de cara a implementar reformas significativas de este marco antes de que vuelva a aplicarse, lo que está previsto actualmente en 2023. En consecuencia, cabe temer que, en el futuro, el progreso limitado en la elaboración de políticas e inversiones que se enfoquen más en el bienestar y la sostenibilidad a nivel de la UE tendrá que coexistir con la continuación del sesgo generalizado de austeridad que supone la política económica y fiscal.

En resumen, el cambio hacia un nuevo modelo de formulación de políticas que prometió la Comisión Europea al comienzo de su mandato, en 2019, sigue siendo, en la actualidad, incompleto y, en un amplio sentido, no concluyente. Aunque se han promovido iniciativas que parecen añadir valor a un enfoque de política y gobernanza que sea más coherente horizontalmente y que esté orientado al largo plazo, las mismas carecen hasta ahora del estatus y la capacidad de poder tener un impacto real en la elaboración de políticas de la UE. Además, a falta de reformas integrales y permanentes del marco fiscal y financiero de la UE, cabe esperar que el sesgo orientado al crecimiento y centrado en la austeridad de la política de la UE se recupere con total fuerza, una vez que concluyan el MRR y la suspensión temporal de las normas del PEC. Esencialmente, este marco fiscal y financiero imposibilita completamente el giro tan necesario hacia prácticas presupuestarias de bienestar que tienen que considerarse fundamentales en la formulación de políticas que sean eficaces para el bienestar sostenible de todos y todas.

En este contexto, la ICSE emite las siguientes recomendaciones:

» El Pacto de Bienestar Sostenible buscaría crear una obligación horizontal en la política de la UE y de los Estados miembros de cara a trabajar hacia el logro del bienestar sostenible para todos y todas.«

# Reformar la base de la elaboración de políticas de la UE mediante la adopción de un Pacto de Bienestar Sostenible

---

De cara a garantizar que la formulación de políticas de la UE esté alineada con el objetivo de lograr un bienestar sostenible para todos y todas en Europa y a dotarla de los marcos jurídicos y las herramientas de gobernanza que le permitan emprender acciones políticas efectivas con este fin, la Unión Europea requiere una reorientación sustancial de su enfoque político fundamental. Con esta finalidad, la Comisión debe presentar una propuesta de Pacto Europeo de Bienestar Sostenible, bajo el liderazgo conjunto de su presidenta y del comisario de Previsión. El pacto debe desarrollar propuestas específicas de cara a garantizar que los objetivos relacionados con las dimensiones social, ecológica y económica del bienestar social se abordan de manera centralizada y en condiciones de igualdad en las medidas de desarrollo de las políticas, la supervisión y la coordinación, en todas las áreas que sean competencia de la UE. La propuesta debe basarse en un mapeo del trabajo y de las experiencias actuales, tanto en investigación académica como detallando un conjunto concreto de objetivos sociales, ecológicos y económicos específicos que pretenda poner en práctica con este fin.

Estos objetivos deben reflejar los compromisos internos e internacionales actuales de la UE que sean relevantes a este respecto, incluidos los derivados de:

- Los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas,
- El Acuerdo del Clima de París,
- La Ley Europea del Clima,
- La Carta Europea de Derechos Fundamentales,
- El Pilar Europeo de Derechos Sociales.

El Pacto de Bienestar Sostenible debe incluir además propuestas que permitan traducir los objetivos propuestos de sostenibilidad y bienestar económico, social y medioambiental en compromisos que sean jurídicamente vinculantes y ofrezcan una guía práctica para la política nacional y de la UE. Si bien estas obligaciones en relación con los objetivos de sostenibilidad medioambiental existen ya de forma parcial en la legislación climática de la UE, obligando a la política nacional y de la UE a garantizar su coherencia con el objetivo de alcanzar la neutralidad climática antes de 2050, ello requerirá un esfuerzo adicional considerable de cara a desarrollar un marco legislativo comparable en lo que respecta a cuestiones más amplias de sostenibilidad y bienestar. En los capítulos 4, 5 y 6 de este informe se expondrán con más detalle, como llevar a la elaboración de nuevas propuestas legislativas, para que el Pacto de Bienestar Sostenible traduzca en compromisos políticos vinculantes y prácticos, en concreto, de cara a:

- La erradicación completa de la pobreza en Europa antes de 2050 (Ley de la UE de lucha contra la pobreza),
  - Eliminar las formas precarias de empleo antes de 2030 (Estrategia de empleo precario cero de la UE),
  - Prevenir el desempleo (Garantía de Empleos Sostenibles de la UE),
  - Medidas eficaces en las áreas de la política de empleo y la seguridad social con la finalidad de acabar con las diferencias salariales y de pensiones por motivos de género antes de 2030,
  - Realizar una transición justa e inclusiva hacia la neutralidad climática (Reglamento Europeo de Gobernanza para la Justicia Climática),
  - Un enfoque mayor en la atención preventiva y sistemas de salud sostenibles (enfoque europeo “Una sola salud”)
-

- La protección de vidas y puestos de trabajo frente a los impactos esperados del cambio climático (Estrategia de adaptación al cambio climático de la UE, jurídicamente vinculante),
- Un enfoque socio-ecológico en la protección de los servicios ambientales (Ley de Biodiversidad de la UE).

Además, la propuesta de la Comisión debe incluir indicadores que permitan determinar el desempeño de la UE en relación con estos objetivos políticos generales. Se debe prestar especial atención a la selección y el desarrollo de los indicadores con la finalidad de garantizar que tienen en cuenta la naturaleza interdependiente de los objetivos políticos subyacentes. Esto es importante de cara a asegurarse, de manera efectiva, de que las políticas implementadas para lograrlos evitan ciclos de retroalimentación negativa y se orientan a la identificación de oportunidades para crear beneficios colaterales, por ejemplo, en términos de avance simultáneo hacia el logro de objetivos tanto sociales como ecológicos, como parte de una sola intervención normativa o política.

El Pacto de Bienestar Sostenible buscaría crear una obligación horizontal en la política de la UE y de los Estados miembros de cara a trabajar hacia el logro del bienestar sostenible para todos y todas, garantizando la acción política en todas las áreas relevantes, incluyendo la política económica, fiscal, social y medioambiental. Además, el pacto debe contener disposiciones de procedimiento que permitan garantizar que la ejecución del presupuesto de la UE y las políticas de los Estados miembros apoyan el logro de los objetivos políticos reiterados en el Pacto de Bienestar Sostenible a través de un marco presupuestario de bienestar de la UE, que se expone con más detalle a continuación.

## Desarrollar la capacidad institucional de la UE a través de una Capacidad de Futuros de la Comisión Europea, un Comité de Bienestar Sostenible del Parlamento Europeo y un Consejo de Bienestar Sostenible

---

Elaborar políticas con un espíritu de bienestar sostenible para todos y todas requiere la adopción de un enfoque de formulación de políticas que se centre esencialmente en el largo plazo, así como formas marcadas de coordinación horizontal entre todos los ámbitos políticos relevantes de cara a garantizar la coherencia. Ello contrasta en gran medida con el enfoque tradicionalmente subyacente en la creación de políticas de la UE, donde las administraciones especializadas y las estructuras de toma de decisiones trabajan para ofrecer gobernanza y normativa en distintos silos de política, sin disponer de mecanismos de coordinación intersectorial que sean lo bastante sólidos. Las instituciones europeas que dirigen los procesos legislativos y políticos en la UE, es decir, la Comisión Europea, el Parlamento y el Consejo, deben emprender reformas significativas de sus estructuras internas de cara a rectificar y garantizar así una mayor capacidad de coordinación horizontal de políticas orientadas al largo plazo. Además, este proceso también debe ser una oportunidad a la hora de explorar formas que permitan una participación más significativa y sistemática de las comunidades de partes interesadas y relevantes, especialmente los parlamentos nacionales y sub-nacionales, los representantes de la sociedad civil y las expertas y expertos científicos, en el proceso de elaboración de políticas.

La Comisión Europea debe, por lo tanto, elaborar una hoja de ruta específica con plazos concretos para establecer una capacidad de futuros de la UE que esté plenamente desarrollada, como un servicio específico de la Comis-

---

ión, como parte de sus acciones para adoptar e incorporar los objetivos políticos sostenibles relacionados con el bienestar. Su mandato deber dotarla de recursos adecuados y competencias de coordinación horizontal que le permitan alinear la política de la UE con los objetivos políticos relacionados con el bienestar sostenible anteriormente mencionados, y facilitar el entorno y las capacidades para explorar riesgos emergentes, como los derivados del cambio climático y la degradación medioambiental, del cambio estructural de la economía, de condiciones sociales y demográficas cambiantes y de una tecnología en rápido desarrollo. Las herramientas y los instrumentos de los que disponga la capacidad deben incluir enfoques de prospectiva científica, planificación de escenarios y métodos de análisis de riesgos.

En el proceso de la elaboración de políticas de la UE, la capacidad de futuros debe tener una autoridad fundamental en la coordinación del trabajo de la Comisión Europea y de sus Direcciones Generales, como parte del proceso del presupuesto del bienestar sostenible que se describe más adelante. Además, debe supervisar la realización de las evaluaciones de impacto de las futuras propuestas políticas de la Comisión. Dichas evaluaciones de impacto deben ofrecer estimaciones rigurosas del impacto probable de las medidas políticas propuestas en los objetivos políticos de la UE relacionados con la sostenibilidad y el bienestar, y trabajar para ofrecer cálculos estimados de los riesgos relacionados. Debe incluir evaluaciones específicas de impacto y riesgo sobre grupos sociales individuales, como mujeres, minorías o jóvenes, y sobre territorios que, en la actualidad, se ven frecuentemente afectados por las desigualdades, por ejemplo, mediante evaluaciones sensibles al lugar y que incluyan el impacto de género. Con esta finalidad, la Comisión Europea debe revisar la agenda de su Programa de Mejora de la Legislación, que define los principios y procedimientos fundamentales que guían la preparación de las propuestas legislativas y políticas de la UE. Como parte de esta revisión, la capacidad de futuros debe estar dotada de un mandato sólido con objeto de garantizar que los objetivos de política relacionados con la sostenibilidad y el bienestar y las evaluaciones de los posibles impactos y riesgos se incorporan de manera centralizada en todas las etapas del proceso de la elaboración de políticas.

Así mismo, el Parlamento Europeo también debe crear un Comité de Bienestar Sostenible de cara a garantizar una participación parlamentaria adecuada y basada en el conocimiento y una supervisión de las políticas de bienestar sostenible de la UE. La capacidad parlamentaria debe tener el doble mandato de ofrecer evaluaciones críticas y constructivas sobre las políticas de la UE, en todas las etapas de su elaboración y de su implementación, con el fin de determinar su contribución al logro de los objetivos políticos sostenibles relacionados con el bienestar y de emitir recomendaciones razonadas para mejorar las futuras políticas.

En términos de su composición, este comité debe estar integrado por miembros del Parlamento Europeo que representen a todas las comisiones parlamentarias relevantes, por miembros de los parlamentos nacionales, por miembros del Comité de las Regiones de Europa, como representantes de los parlamentos regionales y locales de cara a incluir una perspectiva específica del entorno en la evaluación de las políticas de la UE, por expertas y expertos científicos y por representantes de la sociedad civil. Esta estructura debe estar equipada con recursos apropiados, especialmente en términos de secretaría y capacidad de investigación de cara a apoyar al órgano en la presentación de puntos de vista informados sobre el impacto de la política de la UE, y que incluyan una pluralidad de perspectivas académicas y regionales, y debe tener la capacidad de poder realizar audiencias con partes interesadas y representantes de las instituciones de la UE. El comité parlamentario de bienestar sostenible debe reunirse a intervalos regulares y facilitar información relacionada con el trabajo legislativo del Parlamento Europeo y de sus comisiones, así como sobre la participación del Parlamento en el procedimiento del presupuesto de bienestar de la UE que se describe a continuación.

Como contraparte de las Capacidades de Futuros y de Bienestar Sostenible de la Comisión Europea y del Parlamento, y con objeto de desarrollar una capacidad intersectorial similar, debe establecerse una estructura específica de bienestar sostenible dentro del Consejo Europeo. Dicha estructura podría basarse en la Red de Previsión que se está creando actualmente, a iniciativa del comisario de Previsión de la UE, entre los Estados miembros y debe incluir a ministros y ministras dotados de un mandato que permita garantizar una adecuada coordinación de las políticas en nombre de sus gobiernos nacionales. Además de actuar como punto de contacto del Consejo Europeo, como parte del proceso presupuestario del bienestar que se describe a continuación, su mandato debe incluir el seguimiento y la coordinación de las estructuras especializadas del Consejo de cara a garantizar que su trabajo y sus resultados sean coherentes con los objetivos políticos de la UE de sostenibilidad y bienestar.

## Adoptar un acuerdo interinstitucional de cooperación y participación parlamentaria en asuntos relacionados con el pacto de bienestar sostenible y su gobernanza

---

Debe adoptarse un acuerdo interinstitucional que permita garantizar una estrecha cooperación entre el Parlamento Europeo, la Comisión y el Consejo en la ejecución del pacto europeo de bienestar sostenible y su gobernanza, en particular, en el marco del procedimiento presupuestario europeo del bienestar que se expone a continuación. El acuerdo debe determinar las responsabilidades respectivas de cada institución y estructurar su progresión de trabajo conjunto. Debe prestarse especial atención al hecho de que la participación del Parlamento Europeo esté garantizada adecuadamente y que pueda ejercer una supervisión eficaz en todas las etapas de los procesos relacionados de gobernanza y formulación de políticas.

## Alinear el marco de la política fiscal de la UE con los objetivos de política relacionados con el bienestar sostenible

---

Las reglas actuales del Pacto de Estabilidad y Crecimiento deben revisarse y hacerse compatibles con los objetivos políticos definidos por el Pacto de Bienestar Sostenible, presentados anteriormente, de cara a alinear las políticas fiscales de los países de la zona euro con el objetivo de lograr un Bienestar Sostenible para todas y todos. Este nuevo conjunto de normas fiscales debe evitar la formulación de objetivos cuantitativos en relación con los presupuestos nacionales y los niveles de deuda pública en función del tamaño del PIB con la finalidad de garantizar que los Estados miembros ya no se vean atrapados en una carrera perpetua por un crecimiento económico constante. En cambio, debe fomentar inversiones y reformas sostenibles orientadas al bienestar y reconocer sus efectos beneficiosos a largo plazo, incluso en términos de sostenibilidad de las finanzas públicas por su contribución a la prevención de emergencias sociales y ecológicas y de desequilibrios futuros. Deben tomarse con urgencia medidas conexas para garantizar el establecimiento de un marco fiscal revisado de la zona euro antes de que el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que actualmente está suspendido, vuelva a entrar en vigor, en 2023.

Con este fin, debe considerarse la utilización de estándares fiscales, en lugar de reglas fiscales, en la revisión de la normativa fiscal de la zona euro. Dichos estándares podrían definirse de manera esencialmente cualitativa, comprometiendo el gasto público al logro de objetivos de política relacionados con la sostenibilidad y el bienestar, y estableciendo una metodología eficaz que permita evaluar y garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas a lo largo del tiempo. En términos de su iteración concreta, podrían inspirarse en la experiencia de Nueva Zelanda, donde el enfoque fue pionero a principios de la década de 1990 y desde entonces ha demostrado su eficacia.<sup>45</sup> En este sentido, los Estados miembros podrían estar obligados a:

- Mantener ratios de deuda pública prudentes y, por tanto, contener la deuda pública a un nivel que sea muy poco probable que genere una presión de refinanciación insostenible en el futuro.

---

<sup>45</sup> Tesoro de Nueva Zelanda. 2015. *An Introduction to New Zealand's Fiscal Policy Framework*. Wellington: Gobierno de Nueva Zelanda.

- Identificar y gestionar de forma proactiva los riesgos para su equilibrio fiscal y su sostenibilidad.
- Evaluar el impacto probable de la estrategia fiscal en las generaciones actuales y futuras, incluso en términos de cohesión social y sostenibilidad medioambiental.
- Considerar la interacción entre la política fiscal y la monetaria con la finalidad de evitar espirales de deuda-deflación.

De este modo, los Estados miembros se verían incentivados a diseñar programas de gasto que primaran la estabilidad y sostenibilidad de la economía y la sociedad a largo plazo, y a tener también en cuenta estas evaluaciones ponderadas de impactos futuros en la consecución de objetivos políticos a corto plazo. En lugar de obligar a los Estados miembros a recortar el gasto público en momentos de dificultades económicas, como sucede en el actual marco fiscal del PEC, tales disposiciones actualizadas permitirían a los gobiernos ofrecer estabilización económica y estímulo mediante programas de gasto que tengan beneficios probados de sostenibilidad económica y fiscal a largo plazo, por ejemplo, en forma de inversiones en educación y en eficiencia de los recursos.

La aplicación estricta de dichos estándares podría garantizarse mediante un conjunto de criterios y métodos que guíen su implementación. Unas herramientas de análisis de la sostenibilidad de la deuda estandarizadas, transparentes y que estén científicamente validadas podrían desempeñar un papel central en este sentido. Dichas herramientas, en cuyo desarrollo y aplicación tienen experiencia significativa tanto la Comisión Europea como el Fondo Monetario Internacional, podrían ofrecer evaluaciones sólidas de la estabilidad fiscal a lo largo del tiempo. Fundamentalmente, estas herramientas pueden estimar el impacto a largo plazo de las políticas fiscales de los Estados miembros al tener en cuenta las implicaciones del gasto fiscal actual en la capacidad futura de los gobiernos para el servicio de la deuda pública.<sup>46</sup>

Cuando se requieran medidas de ajuste fiscal por parte de los Estados miembros, las mismas deben formularse, en general, de forma que se evite el aplazamiento de reformas e inversiones que tengan un claro valor probado en la mejora del bienestar sostenible de todos y todas. Con este fin, deben revisarse las disposiciones al respecto que se recogen actualmente en “la regla de gasto” del Pacto de Estabilidad y Crecimiento con objeto de incluir una “regla de oro” que excluya el valor neto de estas inversiones conexas del cálculo de los objetivos del gasto. No hacerlo llevaría a resultados contraproducentes donde Estados miembros que experimenten una adversidad grave no puedan tomar medidas destinadas a prevenir futuras conmociones sociales, económicas y medioambientales adversas, que probablemente tengan repercusiones perjudiciales sobre las finanzas públicas. La evaluación para determinar si las reformas nacionales y las medidas de inversión cumplen los criterios de elegibilidad, conforme a la regla de oro, debe realizarse utilizando la misma metodología que se usa como parte de la implementación de los estándares fiscales (ver arriba) o, en caso de demoras en su adopción, mediante el uso de las taxonomías sociales ecológicas y prospectivas desarrolladas en el contexto de la estrategia de financiación sostenible de la UE (véase la sección 3.3.1 a continuación).

## Crear una capacidad fiscal significativa de la UE para facilitar estabilización a las economías de la zona euro

Debido al grado particularmente alto de integración económica de la zona euro, que crea riesgos de contagio y el peligro de reacciones en cadena en tiempos de crisis económica grave, como ha demostrado con contundencia la crisis de deuda soberana europea, la Unión Económica y Monetaria Europea debe reforzarse con una capaci-

<sup>46</sup> Blanchard, O.; Leandro, A. y Zettelmeyer, J. (2021) han desarrollado recientemente una propuesta similar: *Redesigning EU Fiscal Rules: From Rules to Standards*, Peterson Institute for International Economics Documento de trabajo 21-1, disponible en: <https://www.piie.com/sites/default/files/documents/wp21-1.pdf>

dad fiscal central. Este componente de estabilización debe trabajar para proteger el gasto en protección social, especialmente a través de un plan europeo de reaseguro de desempleo que tenga carácter permanente. Ante la apertura demostrada por los Estados miembros en relación con la creación de SURE, un plan de reaseguro temporal de la UE que financia los planes nacionales de trabajo a tiempo reducido, en el contexto del estallido de la crisis del coronavirus en 2020, los progresistas pueden sentirse motivados por la evidente viabilidad de este tipo de propuestas y aprovechar el impulso para crear un instrumento de reaseguro de desempleo que sea permanente y completo, en el marco de la UE. En la misma línea, los progresistas deben comprometerse con la posibilidad de ampliar dichos esquemas de reaseguro con el tiempo de cara a incluir otros sistemas de seguridad social, como las garantías nacionales de ingresos mínimos (ver también el capítulo 6 de este informe). Como segundo componente, este elemento de estabilización debe incluir una función de protección de la inversión que ayude a los Estados miembros a financiar reformas orientadas al largo plazo, a pesar de atravesar una adversidad económica temporal y tener un margen fiscal más estrecho.

La capacidad fiscal de la zona euro debe integrarse en el presupuesto de la UE y, por tanto, en el marco comunitario de la UE, donde se aplica la supervisión parlamentaria ordinaria y existen mecanismos de rendición de cuentas, con la finalidad de garantizar la coherencia de los instrumentos con los objetivos actualizados de las políticas relacionadas con el bienestar sostenible de la UE (véase más arriba). Ese apoyo a los Estados miembros debe ser temporal y estar disponible de manera automática, conforme a criterios de elegibilidad y umbrales predefinidos. Deben realizarse operaciones financieras conexas en forma de préstamos sin intereses que dependan de los ingresos y, por lo tanto, las obligaciones de reembolso entrarán en vigor una vez que se hayan superado las dificultades económicas que llevaron a depender de dicho apoyo de la UE. Debe estudiarse la integración del Mecanismo Europeo de Estabilidad y los fondos de garantía que no se hayan utilizado del mismo en las estructuras formales de la Unión Europea y en su presupuesto para financiar los instrumentos conexas.

## Alinear el presupuesto de la UE con objetivos de bienestar y sostenibilidad que estén más equilibrados

---

Garantizar una solidaridad financiera adecuada entre los Estados miembros a través del presupuesto de la UE es fundamental de cara a impulsar y acelerar la transición de Europa a un modelo de sociedad neutro en carbono y orientado al bienestar. Ya hoy en día, los programas de inversión de la UE, como el Fondo Europeo de Transición Justa y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, realizan valiosas contribuciones en este sentido mediante la cofinanciación de políticas relacionadas a nivel nacional y sub-nacional. Las autoridades locales y regionales desempeñan un papel fundamental en la implementación de dichas políticas y actúan como el vínculo más cercano entre los proyectos de inversión de la UE y las personas que viven en nuestras ciudades y regiones.

Sin embargo, estos programas siguen estando hasta la fecha insertados en una lógica que, en gran parte, favorece la formación de capital económico, especialmente en términos de la mejora de las infraestructuras físicas y el despliegue de tecnologías que incrementen la eficiencia. Aunque se complementa con un enfoque loable en los objetivos de sostenibilidad medioambiental, destinando el 30% de los fondos disponibles en el actual marco financiero plurianual de la UE a políticas de acción climática y otro 7,5-10% a la protección de la biodiversidad, en la segunda mitad de MFP 2021- 27, faltan en la actualidad disposiciones similares relativas a los objetivos sociales, por ejemplo, en lo que respecta a la cohesión social y territorial. El cambio estructural que se fomenta a través de los programas de inversión de la UE, en su forma actual, corre el riesgo de experimentar retrocesos en términos de bienestar humano mientras las políticas que impulsan la transformación sostenible de Europa sigan

---

enfocadas en inversiones que son intensivas en capital, en lugar de centrarse en las personas como, por ejemplo, inversiones en políticas sociales, la modernización de los sistemas de seguridad social y más y mejores puestos de trabajo en toda la Unión Europea.

Como se expondrá en el capítulo 6 de este informe, medidas como la creación de una garantía de empleos sostenibles en la UE, un acuerdo europeo de cuidados y sistemas de renta mínima digna para todos los europeos y las europeas son elementos fundamentales de una reorientación exitosa de la política de la UE hacia el bienestar sostenible para todos y todas y, por lo tanto, también hay que darles prioridad en los programas de inversión de la UE. Por tanto, la revisión prevista a mitad de período del MFP, que se completará a finales de 2024, debe servir para introducir criterios de inversión relacionados directamente con los objetivos de sostenibilidad y bienestar social. Si bien la Comisión Europea ya se ha comprometido a participar en el trabajo preparatorio de establecer disposiciones específicas relacionadas con la igualdad de género, deben adoptarse iniciativas similares respecto a objetivos sociales adicionales, en particular, en relación con la mitigación y prevención de la pobreza, el empleo y los servicios sociales.

Además, la preparación y la ejecución del presupuesto de la UE debe coordinarse estrechamente, en un futuro, con la acción política relacionada con el bienestar sostenible, a nivel nacional y de la UE. Con este fin, el proceso presupuestario anual de la UE debe integrarse en un procedimiento más amplio de Presupuesto de Bienestar Europeo, que se describe a continuación.

## Ampliar el presupuesto de la UE con nuevos recursos propios

---

Además de ampliar el enfoque de las políticas de inversión de la UE, la ampliación permanente de su capacidad financiera también es fundamental para conseguir que la transformación de Europa se oriente hacia el bienestar sostenible. En este sentido, conviene favorecer la expansión de los recursos propios de la UE, es decir, canales de financiación que no dependan de asignaciones financieras de los Estados miembros de la UE. Como parte de las negociaciones del MRR, podría alcanzarse un acuerdo de principio sobre la ampliación de dichos recursos propios, así como una hoja de ruta que incluya plazos concretos de negociaciones estructuradas sobre la creación de flujos conexos de ingresos para el presupuesto de la UE. En consecuencia, el Parlamento Europeo y el Consejo mantendrán en los próximos años negociaciones sobre la asignación directa al presupuesto de la UE de los ingresos procedentes del impuesto a los plásticos que no son reciclables, del comercio de derechos de contaminación industrial, como parte del sistema de comercio de emisiones de la UE, de un impuesto especial a los grandes proveedores de servicios digitales, de un futuro impuesto sobre las transacciones financieras y del impuesto de sociedades.

Si bien la implementación oportuna de esta hoja de ruta está sujeta a una serie de incertidumbres, derivadas especialmente de las limitaciones de su aplicabilidad, el aumento del límite máximo de los recursos propios de la UE y el compromiso concreto con las posibles fuentes de ingresos indican claramente que puede crearse un impulso para conseguir un presupuesto más amplio de la UE de cara a lograr objetivos políticos que son generalmente aceptados. En los próximos años, los progresistas del Parlamento Europeo y el Consejo deben trabajar conjuntamente a fin de garantizar que la hoja de ruta actual se implemente en su totalidad y con objeto de identificar y acordar fuentes adicionales de recursos propios de la UE. Como se explica en el capítulo 6 de este informe, la creación de un impuesto europeo sobre el patrimonio neto de la UE podría servir de flujo adicional de ingresos.

En la misma línea, la Comisión Europea debe explorar la viabilidad de introducir un Fondo Soberano Europeo. Dicho fondo podría estructurarse de forma que las grandes empresas, por ejemplo, aquellas compañías que

---



tengan una facturación anual de 500 ó 750 millones de euros en el mercado único europeo, estuvieran obligadas a emitir cada año nuevas acciones equivalentes al 20% de los beneficios que hayan generado en la UE.<sup>47</sup> Estas acciones se mantendrían en un fondo central que desembolsaría sus ingresos en el presupuesto de la UE. Con objeto de iniciar el debate sobre esta propuesta, la Comisión Europea debe presentar una Comunicación donde describa las diferentes opciones existentes para crear un fondo soberano de la UE, incluyendo estimaciones sobre sus ingresos a lo largo del tiempo.

Además, los progresistas deben considerar trabajar en la creación de una capacidad de préstamo permanente del presupuesto de la UE, basándose en la experiencia del MRR. Aunque es probable que esta clase de agenda encuentre resistencias en algunos Estados miembros, la experiencia de la pandemia indica claramente que es posible un cambio político radical ante condiciones marco cambiantes. Al trabajar en la implementación exitosa del MRR, podría ser posible mantener el impulso de inversiones financiadas con deuda conjunta con beneficios claros de sostenibilidad y bienestar y, por lo tanto, debe considerarse una prioridad.

## Garantizar una mayor coherencia entre los objetivos de bienestar sostenible y la política monetaria

En la última década, el Banco Central Europeo (BCE) ha demostrado su impresionante capacidad para estabilizar la economía de la UE y mantener condiciones que resulten favorables a la aplicación de políticas fiscales orientadas al largo plazo en el mercado financiero, sin crear riesgos en la estabilidad de precios. Sin embargo, hasta la fecha, el BCE se ha apegado rígidamente al principio de "neutralidad del mercado" en los programas asociados de financiación y compra de bonos. El BCE mantiene la estructura de su balance general como espejo de los mercados de bonos en base a este principio, por ejemplo, limitando sus compras de bonos relacionados con proyectos de energías renovables a cantidades que garanticen que dichos activos no tengan un mayor peso en el balance del BCE que los bonos relacionados con las energías renovables tienen en el mercado de bonos en general. Dada la evidente necesidad de equilibrar la actividad económica en Europa, transitando de actividades contaminantes y desestabilizadoras a sectores y actividades económicas más sostenibles, dicha política monetaria dista mucho de ser neutral, sino que continúa, de hecho, canalizando financiación hacia actividades económicas que necesariamente deberán desmantelarse en un futuro no muy lejano.<sup>48</sup>

Debe abandonarse el principio de neutralidad del mercado, como parte de una revisión exhaustiva del mandato del BCE, y sustituirse por un sesgo explícito hacia inversiones sostenibles y aquellas que tengan un impacto positivo muy probable en el bienestar social a largo plazo. Además, esta revisión debe ampliar el mandato del BCE de forma que su labor de garantizar la estabilidad de precios se complemente con el deber de apoyar a la Unión Europea y a sus Estados miembros en el logro de objetivos políticos relacionados con el bienestar sostenible. Conscientes de que una revisión así del mandato del BCE requeriría cambiar los tratados europeos, lo cual a su vez requiere unanimidad entre los Estados miembros, la promoción de dicha revisión por parte de los actores progresistas debe apuntar a los gobiernos nacionales, en particular.

<sup>47</sup> Se habla de un modelo similar en Gough, I. (2017) *Heat, Greed and Human Need – Climate Change, Capitalism and Sustainable Wellbeing*, Elgar, Cheltenham, p. 181

<sup>48</sup> van't Klooster, J. y Fontan, C. (2021) *Central bankers remain stuck in the myth of 'market neutrality'*, disponible en: <https://www.social-europe.eu/central-bankers-remain-stuck-in-the-myth-of-market-neutrality>

# Garantizar la coherencia de las políticas mediante un procedimiento de presupuesto europeo de bienestar sostenible

---

Se requieren acuerdos de procedimiento, que estén especialmente diseñados para completar las innovaciones que se han descrito anteriormente en lo que respecta a un conjunto actualizado de objetivos políticos de la UE y a las capacidades fiscales y financieras, de cara a materializar la adopción del bienestar sostenible para todos y todas como el paradigma político fundamental de la UE. La UE cuenta efectivamente con un sistema que persigue objetivos similares con el Semestre Europeo, que es un ciclo de gobernanza anual diseñado para alinear las políticas nacionales con los objetivos de la política de la UE y que se introdujo como respuesta a la crisis financiera mundial y sus consecuencias. Sin embargo, el Semestre es incompatible con los objetivos y las orientaciones derivados del bienestar sostenible como paradigma político, al preocuparse principalmente de la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y de su paradigma subyacente de crecimiento económico orientado al corto plazo. Por lo tanto, el Semestre Europeo debe sustituirse por un nuevo marco de coordinación de políticas, que debe seguir la lógica del presupuesto del bienestar.

Como parte de un procedimiento europeo de presupuesto de bienestar sostenible, la Comisión Europea, el Parlamento y el Consejo definirían conjuntamente las prioridades políticas relacionadas con el bienestar y la sostenibilidad a largo plazo en la acción de la UE y de los Estados miembros, y garantizarían que el gasto público y la inversión en el marco de los presupuestos nacionales y de la UE sea coherente con el logro de las mismas. Su puesta en marcha podría seguir los siguientes procesos y cronogramas habituales:

## **Noviembre: Estudio Prospectivo Anual sobre el Bienestar Sostenible**

Cada año, en noviembre, y basándose en el trabajo de su capacidad de futuros, la Comisión Europea publicaría un informe detallado de supervisión, el Estudio Prospectivo Anual sobre el Bienestar Sostenible, que mide el desempeño de la UE y sus Estados miembros en relación con los objetivos políticos de bienestar sostenible consagrados en el Pacto Europeo de Bienestar Sostenible. Esta evaluación anual debe facilitarse bajo la forma de un cuadro único de indicadores que valore todas las áreas relevantes de la política social, ambiental, económica y fiscal en relación con su desempeño respecto al conjunto de indicadores desarrollados para poner en funcionamiento el objetivo del Pacto de Bienestar Sostenible a efectos de la supervisión de políticas, incluyendo los ODS de las Naciones Unidas. En base a ello, debe contener además un análisis en profundidad de los riesgos y las oportunidades manifiestas para alcanzar los objetivos políticos en el futuro de cara a implementar la elaboración de las políticas relacionadas y de hacer propuestas de prioridades políticas que permitan abordarlos. El Estudio Prospectivo Anual sobre el Bienestar Sostenible y el cuadro único de indicadores que le acompaña reemplazarían, por lo tanto, al Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento y al informe anexo sobre el Mecanismo de Alerta que se utilizan para dar inicio al actual Semestre Europeo.

## **De diciembre a marzo: consulta en profundidad e inicio del procedimiento presupuestario de la UE**

En base al Estudio Prospectivo Anual sobre Bienestar Sostenible, la Comisión Europea, el Parlamento y el Consejo entablarían consultas en profundidad con objeto de debatir las prioridades políticas propuestas por la Comisión. De cara a garantizar la participación adecuada de los parlamentos nacionales, del Comité de las Regiones, de los interlocutores sociales y de las organizaciones de la sociedad civil, la contribución del Parlamento Europeo a dichas consultas debe servirse en gran medida de las aportaciones facilitadas por su Comité de Bienestar Sostenible (véase más arriba). Por parte del Consejo Europeo, la estructura de Bienestar Sosteni-

---

ble actuaría como punto de contacto con los Estados miembros. Los intercambios conexos deben garantizar que se presta gran atención a la necesidad de asegurar la coherencia de las políticas a lo largo del tiempo y, por lo tanto, garantizar que las prioridades de las políticas con visión de futuro se formulan de forma que se dé continuidad a las intervenciones de las políticas que se hayan llevado a cabo como parte del ciclo previo de gobernanza.

En paralelo, y en estrecha coordinación con las consultas del Estudio Prospectivo sobre el Bienestar Sostenible de la Comisión, el Parlamento Europeo y el Consejo entablarían negociaciones anuales sobre las prioridades del presupuesto de la UE del año siguiente con el fin de garantizar que las prioridades políticas definidas como parte del ciclo de gobernanza están respaldadas por las prioridades de inversión definidas en el presupuesto de la UE.

#### **Abril: publicación de informes nacionales y proyecto de presupuesto de la UE para el año siguiente**

En base a las aportaciones recibidas durante la fase anterior, la Comisión Europea publicaría informes por país con propuestas de medidas de política nacional que darían seguimiento a las prioridades políticas definidas en base al Estudio Prospectivo sobre el Bienestar Sostenible. Los informes establecerían un marco intersectorial de orientación política en relación directa con los objetivos políticos recogidos en el Pacto de Bienestar Sostenible y ofrecerían orientaciones políticas específicas para la formulación de políticas, en los ámbitos políticos pertinentes, a nivel de los Estados miembros.

Al mismo tiempo, la Comisión presentaría su proyecto de presupuesto de la UE para el año siguiente que acompañaría las propuestas enviadas a los Estados miembros con propuestas sobre la asignación de prioridades de financiación, en el marco de los programas de inversión de la UE, con la finalidad de apoyar la acción política nacional a través del presupuesto de la UE. La presentación por parte de la Comisión del proyecto de presupuesto de la UE da inicio al procedimiento presupuestario ordinario.

#### **De marzo a julio: definición y coordinación de los planes nacionales de bienestar sostenible**

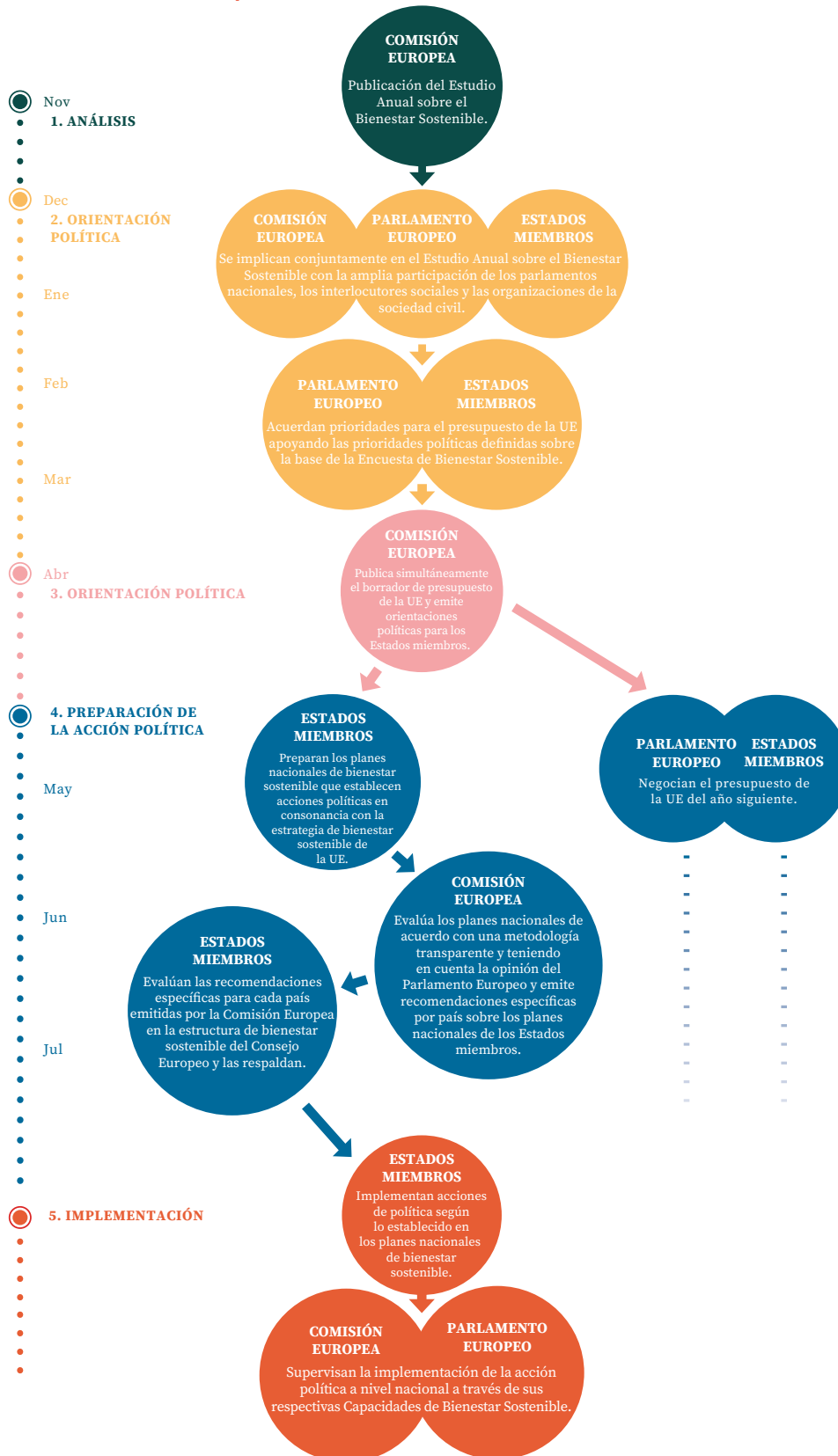
En base a la orientación recibida en el informe de cada país, los Estados miembros elaborarían planes nacionales de bienestar sostenible donde presentarían propuestas políticas y de reforma en sus áreas de competencia. En la elaboración de dichos planes nacionales deben participar los parlamentos nacionales y se deben prever consultas obligatorias con las autoridades públicas a nivel sub-nacional, con los interlocutores sociales y con la sociedad civil. El resultado de este ejercicio de elaboración y coordinación de políticas nacionales se presentaría como borrador a la Comisión Europea, que luego realizaría un análisis en profundidad, siguiendo una metodología transparente y predefinida, y que tendría derecho a proponer enmiendas a través de las Recomendaciones Específicas por País (REP). Dichas REP volverían a presentarse al Consejo Europeo para su examen, enmienda y adopción.

#### **De julio a noviembre: implementación y evaluación**

Una vez que las REP modificaran los planes nacionales de bienestar sostenible y fueran adoptadas, los Estados miembros trabajarían en su implementación. Los servicios oportunos de la Comisión seguirían de cerca dicha implementación con la finalidad de obtener datos e información que sirvan de base al siguiente Estudio Prospectivo Anual sobre el Bienestar Sostenible, que daría inicio al siguiente ciclo anual de presupuesto del bienestar.

# Proceso de presupuestación del bienestar sostenible en la UE

## Resumen esquemático



### 3.3. Que las finanzas y la economía digital sirvan al bienestar sostenible de todos y todas

Redefinir el capitalismo con objeto de convertirlo en un motor de bienestar sostenible para todos y todas sin abordar los roles cruciales que desempeñan el sector financiero y la economía digital en nuestras economías actuales será seguramente una tarea inútil.

Dado que una de sus funciones principales es la asignación de capital a la economía real, las finanzas pueden desempeñar un papel fundamental a la hora de alinear la actividad económica con los objetivos de bienestar, o pueden actuar de manera destructiva contra dichos objetivos. Sin embargo, gran parte del capital financiero que circula actualmente en las economías avanzadas se destina a inversiones meramente financieras, y solo una pequeña fracción del mismo respalda usos productivos reales. Además, el incentivo de garantizar altos rendimientos continuos que es la esencia de los mercados financieros actuales ha sesgado tales inversiones dirigiéndolas a aquellas que generan dichos rendimientos a corto plazo y que, por lo tanto, actúan reforzando los impulsos hacia un crecimiento insostenible y extractivo. Sin embargo, aunque la Comisión Europea ha conseguido implementar los primeros pasos que facilitan un acceso a la financiación a inversiones medioambientalmente sostenibles o “verdes”, no se ha embarcado hasta ahora en una misión con la cual apoye e incentive una reasignación integral del capital, que lo aleje de actividades que se enfocan en el corto plazo y que son socialmente divisivas e insostenibles, y lo acerque, en cambio, a usos más sostenibles.

Al mismo tiempo, la economía digital empieza a asumir una función que la equipara con el sector financiero en cuanto a su importancia infraestructural en la vida económica y social. Sin embargo, su funcionamiento y su desarrollo permanente siguen estando de momento total-

mente bajo el control de un pequeño número de grandes empresas que construyen y defienden con determinación posiciones de mercado dominantes, que se involucran en comportamientos orientados a la búsqueda de rentabilidad y que manipulan los mercados y a los consumidores y las consumidoras con objeto de obtener más beneficios. Con la finalidad de evitar que la economía digital se convierta en “un gigante antidemocrático y anti igualitario”,<sup>49</sup> como ya se teme, hará falta realizar una intervención normativa determinante. La Unión Europea debe garantizar que esas necesidades de regulación se abordan de forma eficaz, como parte de su labor, en relación con la introducción de una Ley de Servicios Digitales y una Ley de Mercados Digitales.

#### 3.3.1. Que las finanzas sirvan al bienestar sostenible de todos y todas

Desde la adopción del Acuerdo de París y la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, la Comisión Europea se ha comprometido a trabajar para movilizar y preparar al sector financiero para la transformación sostenible de la economía de la UE. Las acciones conexas reflejan tanto un sentido de oportunidad como de necesidad. El cambio climático y la degradación medioambiental han dejado de ser solo amenazas teóricas a la estabilidad financiera. En comparación con la década de los 80, el coste económico de desastres naturales como inundaciones, sequías y tormentas tropicales devastadoras se ha visto más que triplicado en la última década, lo cual ha puesto bajo una presión cada vez mayor a las instituciones financieras, cuyos balances están expuestos a los activos subyacentes. Hoy en día, se acepta ampliamente que no abordar el cambio climático tendría implicaciones financieras que el sistema financiero mundial difícilmente podría absorber.<sup>50</sup>

Además, y a pesar de algunos avances de regulación tras la crisis financiera mundial de 2007-2008, el sector financiero sigue ejerciendo presiones excesivas sobre las empresas para que generen altos rendimientos a corto plazo. Esta presión ha creado una situación en la cual el valor que se genera en la economía beneficia de una manera desproporcionada a los acreedores y los inversores, en lugar de atribuirse equitativamente a las partes interesadas (en particular, a las empleadas y los empleados) o de estar disponible para reinvertir en el negocio, sobre todo, con la finalidad de financiar las transiciones que hacen faltar para el desarrollo de modos de producción más sostenibles. Además de reformas integrales en los marcos de gobierno corporativo (véase la sección 3.4 de este informe), también se requerirá que los mercados

<sup>49</sup> SShoshana Zuboff (2019): *The Age of Surveillance Capitalism*, Profile Books, Londres, p. 513

<sup>50</sup> Consejo de Estabilidad Financiera (2020): *The Implications of Climate Change for Financial Stability*, informe disponible en: <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/P231120.pdf>

financieros incorporen preocupaciones de sostenibilidad que cambien el enfoque hacia la creación de valor a largo plazo, y que igualmente reflejen una preocupación por la justicia social.

Al mismo tiempo, los consumidores y las consumidoras de las economías avanzadas se están dando cuenta de la importancia de los principios de sostenibilidad y de la necesidad de descarbonizar la economía, y exigen que los mercados financieros asignen sus ahorros y sus inversiones de forma que reflejen esa nueva conciencia.<sup>51</sup> Y, por supuesto, la transición prevista en Europa hacia un modelo económico que sea neutro en relación con el carbono antes de 2050 no saldrá gratis, sino que exigirá inversiones masivas a las cuales la financiación privada tendrá que contribuir de forma significativa. En la actualidad, sin embargo, solo alrededor del 20% de las finanzas de las economías avanzadas termina en la “economía real” para financiar, por ejemplo, proyectos de infraestructuras o de innovación industrial, mientras que la mayor parte se destina a los sectores FIRE, esto es, Finanzas, Seguros y Bienes Raíces (por sus siglas en inglés), cuya sobreexposición al crédito privado desencadenó la crisis financiera mundial de 2007-2008.<sup>52</sup>

En este escenario, difícilmente puede exagerarse la importancia clave de la estrategia de “financiación sostenible” de la Comisión Europea. Su enfoque sistemático y basado en evidencias, ya que los grupos de expertos y expertas científicos tienen el mandato de contribuir directamente al proceso legislativo orientando la transformación gradual del sistema financiero de la UE, presenta una oportunidad real de llevar a cabo una reforma financiera significativa, que no venga determinada por lo que los mercados están dispuestos a aceptar, sino por lo que hace falta objetivamente. Sin embargo, los procesos normativos conexos no han logrado hasta el momento atravesar puntos de inflexión que son cruciales. Aunque en 2020 pudo alcanzarse un acuerdo entre los legisladores de la UE sobre el establecimiento de una “taxonomía verde” –un sistema de clasificación coherente de las inversiones con claros beneficios para la sostenibilidad ambiental–, la definición de normas técnicas que determinen qué tecnologías y qué proyectos de inversión podrían incluirse exactamente en la taxonomía está generando una intensa presión de lobbies de los Estados miembros y partes interesadas de la industria. Existe el riesgo de que este proyecto de normativa se acabe vaciando y de que se entorpezca su previsual calendario de implementación.

Además, los resultados tangibles de la agenda de finanzas sostenibles de la UE se relacionan hasta la fecha, y en su

totalidad, con aspectos de sostenibilidad medioambiental, pero tanto en discursos académicos como políticos relevantes se afirma, y es ampliamente aceptado, que las finanzas sostenibles deben basarse en tres dimensiones de criterios: ambientales, sociales y de gobernanza (ASG). Corregir esa deficiencia requiere que la taxonomía de finanzas verdes se acompañe de estándares complementarios para aquellas inversiones que aporten beneficios en las dimensiones que faltan, por ejemplo, en términos de creación de empleo de calidad, de formación de capital humano (por ejemplo, con inversión en conocimientos y habilidades), de cohesión social y de buena gobernanza empresarial (por ejemplo, en términos de participación en el diálogo social y con medidas efectivas contra el soborno y la corrupción). Aunque la Comisión puede utilizar conocimientos especializados relevantes con esta finalidad, gracias al trabajo de la Plataforma de Finanzas Sostenibles cuya labor financiera, hasta ahora se ha abstenido de prestar un compromiso claro de cara a desarrollar propuestas legislativas que incluyan las dimensiones social y de gobierno corporativo en su agenda de finanzas sostenibles. La falta de acción persistente en este sentido significaría que Europa continúa perdiendo la posibilidad de desarrollar canales evidentes de apoyo a la creación de empresas y la generación de actividad económica sostenibles mediante regulación financiera.

Por último, el enfoque de la Comisión respecto a las finanzas sostenibles parece enmarcarse de tal forma que sugiere que las reformas conexas deben funcionar con el objetivo de movilizar más liquidez de cara a satisfacer la demanda de inversión sostenible, que se suma a las actividades de inversión tradicionales. Ello no solo ignora el imperativo de desinvertir de ciertas formas de actividad económica, por ejemplo, porque sean intensivas en el uso del carbono, sino que también conlleva el riesgo de inundar los mercados financieros de un exceso de liquidez que alimente burbujas financieras desestabilizadoras y perpetúe el imperativo del crecimiento excesivo que reduce aún más la capacidad de las empresas de remunerar adecuadamente a sus empleados y empleadas así como de invertir en medidas que permitan transiciones hacia la sostenibilidad. Con objeto de evitarlo, la agenda de finanzas sostenibles debe tener, al menos parcialmente, un carácter redistributivo en la medida en que las acciones de apoyo a las inversiones sostenibles vayan de la mano de medidas que penalicen las prácticas de inversión que no sean sostenibles, y que asimismo promuevan el concepto de un rendimiento “justo” del capital, y no solo el más alto.

En este contexto, la ICSE emite las siguientes **recomendaciones**:

<sup>51</sup> A survey of 7,000 respondents in 22 countries by Natixis Global Asset Management in 2017 found that social and environmental objectives are an important factor for around 70% of retail investors.

<sup>52</sup> Estimate is based on figures relating to the US and UK financial sectors, see Mazzucato (2021): Mission Economy, A Moonshot Guide to Changing Capitalism, Allan Lane, p. 16

## Mantener el calendario inicial de implementación de la taxonomía verde de la UE

---

La taxonomía de finanzas verdes de la UE, que define normas coherentes en relación con los activos de inversión que realicen una contribución clara y probada al logro de seis objetivos medioambientales,<sup>53</sup> debe estar lista para su implementación, a más tardar, en enero de 2022, como se había previsto inicialmente. La reciente decisión de la Comisión Europea de retrasar la decisión acerca de si el gas natural y la energía nuclear pueden considerarse “tecnologías de transición” presenta el riesgo de hacer descarrilar la hoja de ruta de dicha implementación. Los progresistas y las progresistas del Parlamento Europeo y del Consejo, la sociedad civil y la comunidad empresarial deben cerrar filas y llevar a cabo acciones coordinadas ante la fuerte presión de las partes interesadas de la industria y de algunos Estados miembros para que se realicen dichas concesiones. Una clasificación general que considere que el gas natural y la energía nuclear son tecnologías de transición equivaldría a “un lavado verde” o blanqueamiento ecológico de tecnologías obsoletas que deben eliminarse gradualmente de cara a alcanzar los objetivos de protección medioambiental y de acción climática de la UE y, por lo tanto, ese extremo debe evitarse. Aquellas industrias que dependan de tecnologías de transición podrían abordarse en una taxonomía separada, que se base en criterios claros que aseguren su utilización durante un tiempo limitado por motivos de la transición, pero no por motivos de mera sustitución.

## Complementar la taxonomía verde con una taxonomía social

---

En base a los resultados de la labor del grupo de trabajo de “taxonomía social” de la plataforma de la UE sobre finanzas sostenibles, la Comisión Europea debe preparar una propuesta legislativa sobre una taxonomía de inversiones, que defina criterios de inversiones que sean socialmente sostenibles a principios de 2022. Los objetivos sociales subyacentes deben estar claramente conectados con dimensiones claves del bienestar social, incluyendo la creación de empleo de calidad y una remuneración digna, la inversión en capital humano, la preservación del patrimonio cultural, la cohesión social, así como condiciones de vida dignas para todos y todas. La definición de tales objetivos y de la normativa conexas debe basarse en un análisis de las vulnerabilidades sociales que se pusieron de relieve durante la crisis de la COVID-19 con la finalidad de abordarlas. Debe prestarse especial atención a la estructura y a las necesidades de financiación de la economía social, del sector cultural y a los proyectos en el contexto de una transición que sea socialmente justa hacia una economía neutra en carbono. La Comisión debe empezar a trabajar en la definición de las normas técnicas necesarias para garantizar la plena operatividad de la taxonomía social, junto a la preparación de la propuesta legislativa, con la finalidad de acelerar al máximo los procesos legislativos y de implementación conexos.

<sup>53</sup> El artículo 9 del Reglamento de taxonomía ((UE) 2020/852) define estos objetivos medioambientales como (a) mitigación del cambio climático; (b) adaptación al cambio climático; (c) el uso sostenible y la protección de los recursos hídricos y marinos; (d) la transición a una economía circular; (e) la prevención y el control de la contaminación; (f) la protección y la restauración de la biodiversidad y los ecosistemas. El artículo 17 de la Directiva especifica además que las inversiones cubiertas deben añadir valor a uno o varios de los objetivos antes mencionados, evitando al mismo tiempo “un daño significativo” a cualquiera de los demás objetivos.

## Definir un principio horizontal de “no causar un daño significativo”

---

Las taxonomías verde y social deben estar conectadas por una disposición normativa horizontal que se base en el principio de no causar un daño significativo, y que está desarrollado en la regulación de la taxonomía verde, de cara a garantizar la total complementariedad y sinergia entre ambas. En consecuencia, las inversiones verdes o sociales incluidas en la taxonomía deben contribuir claramente al logro de uno o múltiples objetivos ambientales y/o sociales, evitando al mismo tiempo tener un impacto nocivo sobre cualquiera de los demás objetivos incluidos en las taxonomías. Además, este mecanismo de salvaguardia horizontal debe funcionar con objeto de garantizar que las empresas que emitan bonos en base a las taxonomías cumplan los principios de buen gobierno corporativo, por ejemplo, en términos de respeto de los derechos laborales y fundamentales, participación en el diálogo social y cumplimiento de sus obligaciones tributarias.

## Establecer normas uniformes para los bonos verdes y sociales de la UE

---

En línea con las taxonomías verde y social, la Comisión Europea debe proponer nueva normativa sobre los instrumentos registrados de bonos conexos para los emisores públicos y privados y, por lo tanto, una normativa para emisión de bonos sociales, además de la normativa sobre bonos verdes que se está preparando en la actualidad. Estas normas deben estructurarse de manera que se garantice que los ingresos obtenidos a través de dichos bonos se utilicen exclusivamente para financiar proyectos verdes y sociales que sean elegibles en base a las taxonomías respectivas. Las propuestas deben incluir medidas que eviten que la emisión de dichos bonos se utilice principalmente para refinanciar proyectos existentes, sino que, en cambio, beneficie el desarrollo de nuevos proyectos. Conforme a lo propuesto por el grupo de expertos de alto nivel sobre finanzas sostenibles, la alineación de los bonos con los criterios establecidos en las taxonomías subyacentes debe ser verificada por supervisores independientes que hayan obtenido la acreditación de la Agencia Europea de Valores y Mercados con la finalidad de garantizar que la información es sólida y fiable. De cara a aumentar el atractivo de los bonos verdes y sociales, su introducción debe acompañarse de incentivos, como el trato preferencial de dichos bonos en los programas de compra de activos del BCE o el apoyo financiero a los emisores con objeto de que cumplan los requisitos de verificación asociados.<sup>54</sup>

## Mejorar la disponibilidad de información sobre sostenibilidad en los mercados financieros

---

Es fundamental asegurarse de que las entidades financieras y las empresas a las que asignan capital a través de inversiones y crédito ofrecen información pública y significativa sobre su impacto en términos de sostenibilidad a

---

<sup>54</sup> Grupo de trabajo sobre normas de la UE para los bonos verdes (2019): Informe sobre normas de la UE para los bonos verdes, disponible en: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/business\\_economy\\_euro/banking\\_and\\_finance/documents/190618-sustainable-finance-teg-report-green-bond-standard\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/190618-sustainable-finance-teg-report-green-bond-standard_en.pdf)



fin de garantizar que la agenda de finanzas sostenibles de la UE pueda alcanzar sus objetivos. En este sentido, el trabajo de la Comisión Europea para asegurarse de que las entidades financieras (mediante el Reglamento sobre la Divulgación de Finanzas Sostenibles (SFDR, por sus siglas en inglés), que fue adoptado en 2019), las PYMES y las grandes empresas (mediante la Directiva sobre Informes de Sostenibilidad Corporativa (DISC), propuesta en abril de 2021) comparten dicha información son pasos en la dirección correcta. Sin embargo, las normas concretas de difusión que ha propuesto la Comisión hasta la fecha no garantizan que dichas informaciones empresariales tengan una calidad adecuada. En cuanto a las obligaciones de presentación de informes en relación con el clima, el SFDR solo estipula directrices no vinculantes y, por lo tanto, acepta declaraciones de gestión simples y cualitativas. Como parte de la DISC, la Comisión ha anunciado su intención de desarrollar normas vinculantes en relación con la presentación de informes, que se introducirán mediante un acto delegado en 2022; pero hasta el momento no ha garantizado que las mismas vayan a imponer que se publique información significativa y comparable en relación con los objetivos medioambientales y de sostenibilidad social.

Con objeto de garantizar que quienes participan en el mercado financiero disponen de información adecuada, transparente y comparable sobre sostenibilidad, las próximas normas que se desarrollarán como parte de la DISC deben garantizar que las empresas publiquen información sobre un conjunto integral de objetivos de sostenibilidad, que cubran todos los aspectos ASG (ambientales, sociales, gobernanza), que utilicen métricas e indicadores que sean claros y comparables en dichos informes y, por lo tanto, que permitan una evaluación clara acerca de si su estrategia empresarial está alineada con las normas medioambientales, climáticas y sociales internacionales y de la UE. La misma pauta de presentación de informes también debe incluirse en un SFDR actualizado.

## Penalizar las inversiones “marrones”

Junto a la introducción de nuevos instrumentos de taxonomía que incluyan otras dimensiones de la sostenibilidad, como los objetivos sociales, el Reglamento sobre la taxonomía de las finanzas sostenibles de la UE prevé la posibilidad de definir criterios de selección técnica para los activos de inversión que causan un daño significativo a los objetivos medioambientales a través de una cláusula de revisión. Como parte de su próximo informe en el que detalla las medidas que hacen falta para complementar el actual marco legislativo de la UE sobre finanzas sostenibles, cuya presentación está prevista a finales de 2021, la Comisión debe asentar los pasos que permitan preparar propuestas legislativas relacionadas con el objetivo de definir una taxonomía de inversiones “marrones” dirigida a aquellas inversiones que sean insostenibles y nocivas para el medio ambiente. Cuando hagan falta tecnologías o inversiones contaminantes en la transición a una economía neutra en carbono, es decir, tecnologías de transición, las mismas deben clasificarse por consiguiente como parte de una “taxonomía de transición” distinta que las dispensa temporalmente de la taxonomía marrón.

Estas propuestas de la Comisión sobre el establecimiento de una taxonomía marrón también deben incluir disposiciones que la vinculen a las regulaciones prudenciales del sector financiero de la UE, es decir, disposiciones que regulen los requisitos de capital y la gestión de riesgos de las empresas financieras, lo cual debe servir para aumentar el coste de los préstamos y las inversiones marrones en relación con el de las actividades que tengan un impacto positivo, o no tengan ningún impacto significativo, en los objetivos de sostenibilidad mediante la introducción de “un factor de penalización marrón”. Las simulaciones disponibles sugieren que dicho factor de penalización podría tener efectos significativos en la reasignación de capital dentro del sistema financiero, si se fija en un nivel que sea lo bastante alto, por ejemplo, en un índice que sea un 50% superior a los requisitos estándares de capital.<sup>55</sup> Además, la Comisión Europea debe estudiar fórmulas que permitan ampliar el alcance de tales disposiciones más allá de los bancos y las instituciones crediticias que se incluyen en el ámbito de aplicación de la Directiva y del Reglamento de Requisitos de Capital, y sistemas normativos que cubran al sector bancario en la sombra.<sup>56</sup>

<sup>55</sup> 2° Investment Initiative (2018): *The Green Supporting Factor*. Informe disponible en: [https://2degrees-investing.org/reports/?fwp\\_search=green%20supporting%20factor](https://2degrees-investing.org/reports/?fwp_search=green%20supporting%20factor)

<sup>56</sup> Daniela Gabor (2020): *Greening the European Financial System – Three Ideas for a progressive sustainable finance agenda*, Informe de política de la FEPS disponible en: <https://www.feeps-europe.eu/attachments/publications/feeps%20paper%20three%20ideas%20ideas%20gabor.pdf>

## Someter al sector financiero a pruebas de estrés de carbono

---

Ya en febrero de 2016, la Junta Europea de Riesgo Sistémico (JERS) sugirió que los reguladores y las autoridades supervisoras de los mercados financieros de la UE debían realizar “pruebas de estrés al carbono” específicas en bancos, fondos de pensiones y aseguradoras con objeto de valorar su exposición a los riesgos financieros asociados con el cambio climático. Desde entonces, el Banco Central de los Países Bajos ha desarrollado y realizado dichas pruebas de estrés y ha visto que son significativos los riesgos sobre la estabilidad financiera que sea han identificado a través de episodios climáticos adversos y de activos bloqueados.<sup>57</sup> Sin embargo, a nivel de la UE, donde la mayor parte de las competencias de regulaciones conexas están centralizadas, la introducción de procedimientos de supervisión similares podría demorarse hasta 2024.<sup>58</sup> Ese calendario debe acelerarse significativamente ya que existen metodologías para poner en marcha dichas pruebas de estrés y porque la UE, con su importante ambición de reglamentación en relación con el cambio climático, está creando una presión adicional en torno a una reforma rápida y decisiva del sector financiero. La Comisión Europea debe marcarse el objetivo de realizar primero estas pruebas de estrés al carbono, a más tardar en 2022, con la finalidad de sacar conclusiones rápidas y de proponer, si fuera necesario, nuevas actualizaciones de la normativa de la UE que permitan que el sector financiero sea resistente al cambio climático, antes de que concluya la legislatura actual.

## Exigir a los bancos y a las empresas financieras que definan estrategias integrales de cero emisiones netas de carbono

---

Junto a las autoridades supervisoras competentes, la Comisión Europea debe elaborar una hoja de ruta que permita garantizar que la huella de carbono de las carteras de préstamos y de las inversiones de los bancos y las empresas financieras europeas se desarrolle en consonancia con los objetivos de reducción de las emisiones de la UE y con el Acuerdo del Clima de París. La hoja de ruta y las acciones conexas deben aspirar a garantizar que las instituciones financieras reduzcan de manera ordenada su exposición a los activos contaminantes y que tengan en cuenta consideraciones asociadas en la futura asignación de sus actividades de préstamo e inversión.

---

<sup>57</sup> Cardona, M. y Berenguer, M. (2020) *Quel rôle pour la réglementation financière dans la transition bas-carbone*, 14CE. Disponible en: [https://www.iece.org/wp-core/wp-content/uploads/2020/06/RegulationBasCarbone-Rapport\\_VF.pdf](https://www.iece.org/wp-core/wp-content/uploads/2020/06/RegulationBasCarbone-Rapport_VF.pdf), p. 33

<sup>58</sup> Lehmann, A. (2020), 'Climate risks to European banks: a new era of stress tests', Blog de Bruegel, 5 de febrero, disponible en [www.bruegel.org/2020/01/climate-stress-test](http://www.bruegel.org/2020/01/climate-stress-test)

# Actualizar el Reglamento sobre las Agencias de Calificación Crediticia de la UE y crear una agencia pública de la UE

---

Las Agencias de Calificación Crediticia (CRA, por sus siglas en inglés) han sido criticadas por el papel que jugaron durante la crisis crediticia, donde no subrayaron los riesgos implícitos en los complejos instrumentos financieros denominados “triple A”, así como en la crisis posterior de la deuda soberana europea, al ser acusadas de haber contribuido al pánico del mercado sin la debida justificación. La forma en la que operan las CRA, la falta de competencia (solamente tres CRA controlan todo el mercado) y el conflicto de intereses no resuelto de las CRA (los participantes en el mercado emisor y que utilizan los productos financieros que las CRA deben calificar son los mismos que las remuneran) son asuntos de los cuales el Reglamento de la UE sobre las CRA, adoptado en 2012, se ha ocupado solo en parte.

Además, las calificaciones crediticias no reflejan adecuadamente los riesgos relacionados con el cambio climático, las implicaciones financieras de la transición a la neutralidad neta de carbono ni las preocupaciones más amplias de sostenibilidad en relación con los aspectos sociales y de gobernanza.<sup>59</sup> Dado que descuidar esos factores constituye también una forma de riesgo financiero para las empresas y sus acreedores, y ya que los participantes del mercado financiero no pueden considerar que estos factores sean meras externalidades, así pues el cambio económico que hace falta para fomentar el bienestar humano y planetario sostenibles ha de materializarse, y las calificaciones crediticias tendrán que internalizarlos en un futuro. Por lo tanto, el desarrollo de metodologías de calificación que tengan en cuenta un conjunto integral de factores ASC y la adopción de legislación que garantice que las CRA aplican dichas metodologías debe prepararse a su debido tiempo.

Así mismo, llama la atención que la evaluación de cualquier tipo de riesgos, de simples acciones a derivados complejos o a las finanzas de los países, esté únicamente en manos de un puñado de empresas privadas. Es importante destacar que los riesgos relacionados con la sostenibilidad deben ser evaluados y atendidos por el sector público, dado que conciernen a todos los miembros de la sociedad. Debe crearse, con carácter prioritario, una CRA pública que tenga la misión específica de evaluar los riesgos de desarrollo sostenible.

---

<sup>59</sup> Informe final del grupo de expertos de alto nivel sobre finanzas sostenibles (2018), p. 76, disponible en: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/180131-sustainable-finance-final-report\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/180131-sustainable-finance-final-report_en.pdf)

### 3.3.2. Que la economía digital sirva al bienestar sostenible de todos y todas

Los servicios de redes sociales, de búsquedas por internet y de comercio electrónico están profundamente integrados en la rutina cotidiana y en la vida social de la gente. La limitación de los contactos personales y el auto aislamiento impuestos durante la pandemia de la COVID-19 han incrementado aún más la dependencia de la sociedad de dichos servicios. Sin embargo, contrariamente a la narrativa asociada con los primeros días de internet, el entorno digital actual ya no es un lugar diverso y libre frente a cualquier forma de dominación y explotación. Cinco empresas estadounidenses, las GAFAM (Google, Amazon, Facebook, Apple y Microsoft) dominan la mayor parte de este mercado en constante crecimiento, con una capitalización bursátil combinada de más de 6,1 billones de euros; casi el doble que las 50 empresas de más valor de la UE juntas y casi la mitad del volumen del PIB de la UE.<sup>60</sup>

Un asombroso poder económico se ha construido sobre comportamientos despiadados que dominan el mercado y con estrategias de producción de beneficios que han tenido un gran éxito, aunque sean moralmente cuestionables.<sup>61</sup> Con este fin, las GAFAM ha conseguido enganchar con éxito a los usuarios y las usuarias en entornos cerrados compuestos por los servicios, las aplicaciones y los equipos que venden. En este entorno, se realiza un seguimiento de los usuarios y se analizan sus comportamientos con notable precisión, lo que permite a las empresas predecir qué contenidos en línea pueden captar la atención de los usuarios y las usuarias y qué tipo de productos podrían estar dispuestos a comprar. Al optimizar constantemente estas técnicas, las GAFAM atraen cada vez más a sus clientes a un entorno que solo ellas tienen el poder de controlar y, por lo tanto, se convierten en controladores que ejercen un control total entre “sus” usuarios y el resto de la economía y la sociedad. Ello crea oportunidades de negocio altamente rentables, por ejemplo, en términos de publicidad en internet y comercio electrónico, que las GAFAM aprovechan felizmente para seguir prosperando.

En los últimos años se ha observado un crecimiento notable en la conciencia pública sobre el impacto altamente problemático que este sistema sumamente eficiente de obtención de beneficios ya ha tenido sobre la sociedad, la economía y la democracia. Al reorganizar la activi-

» Las GAFAM atraen cada vez más a sus clientes a un entorno que solo ellas tienen el poder de controlar.«

dad social en función de la extracción de valor y el logro de datos, los modelos comerciales de las plataformas pueden tener importantes consecuencias no deseadas para la sociedad y la democracia. Por ejemplo, al tratar la información como una mera mercancía, las plataformas digitales han degradado el debate público al amplificar la información errónea y la desinformación simplemente porque esos contenidos pegan más a los ciudadanos y las ciudadanas a sus pantallas y, por lo tanto, permiten que los controladores extraigan más información de ellas y ellos. Estos actores pueden doblegar mercados y sistemas sociales enteros mediante el control de los flujos de información, bienes y servicios, y con sistemas de clasificación y calificación. Por ejemplo, cuando Google decide cambiar su algoritmo de búsqueda, medios de comunicación de todo el mundo tienen que adaptar sus operaciones al instante.<sup>62</sup>

Más allá de permitir que un número muy limitado de empresas digitales amplíen sus posiciones dominantes en el mercado, estas formas de extracción de datos conducen de hecho a la privatización de grandes cantidades de datos que son producidos por el público en general. Dicha configuración no solo equivale a una forma de expropiación, sino que también subestima esencialmente el potencial que el uso seguro, estratégico y con

<sup>60</sup> Nogarede, J. (2021): *Governing Online Gatekeepers – Taking Power Seriously*. Estudio de la FEPS, disponible en: <https://www.feeps-europe.eu/attachments/publications/governing%20online%20gatekeepers%201.pdf>, p. 15

<sup>61</sup> Soshana Zuboff (2019): *The Age of Surveillance Capitalism*. Profile Books, Londres

<sup>62</sup> Arroyo Nieto, C. y Valor, J. (2019) 'Google News changes its algorithm, and with it, the media industry', Media Matters Blog Network, Escuela de Negocios de Navarra, 28 de octubre (<https://blog.iese.edu/the-media-industry/2019/10/28/google-news-changes-its-algorithm-and-with-it-the-media-industry/>).

## » Su impacto sobre el bienestar de la sociedad y la sostenibilidad solo será tan positivo como se programe para serlo.«

finés públicos de tales datos podría aportar a la transición hacia un modelo de sociedad que sea más inteligente, más sostenible y más justo. En lugar de contentarse con regular la extracción de datos a través de operadores privados, la política digital de la UE debe basarse en entender los datos como un bien público y crear condiciones en las cuales organizaciones sin fines comerciales, como universidades e instituciones de investigación, puedan aprovechar los conjuntos de datos que ya están disponibles para realizar trabajos de interés público.

Ello es particularmente importante dado que la eficiencia indiscutible e inigualable de la tecnología digital lleva a una invasión cada vez más profunda de todas las esferas de la vida económica, social y pública. Los avances en el desarrollo de la inteligencia artificial, por consiguiente, algoritmos de aprendizaje que pueden analizar situaciones y procesos complejos en milisegundos manejando cantidades ilimitadas de datos, vuelven prácticamente irresistible la utilización de dichas aplicaciones en los esfuerzos por modernizar los procesos de producción y los servicios públicos y privados. Es innegable el potencial de esos algoritmos para impulsar la eficiencia de los recursos, mejorar la toma de decisiones y ayudar a la humanidad a organizar la sociedad de formas que sean mejores y más satisfactorias. Sin embargo, su impacto sobre el bienestar de la sociedad y la sostenibilidad solo será tan positivo como se programe para serlo. Se requiere un conjunto claro de normas que orienten el desarrollo tecnológico en la dirección del interés público y que también establezcan límites estrictos para proteger los derechos fundamentales y a la sociedad frente a consecuencias perjudiciales que hasta la fecha no se han implementado. Rectificar este hecho es sumamente urgente de cara a evitar que la inteligencia artificial, su desarrollo y su proliferación lleven a una mayor con-

centración del poder y aceleren la transformación de la sociedad en una máquina lucrativa al otro lado de la cual solo unos cuantos elegidos obtienen todos los beneficios.

La buena noticia es que la Unión Europea tiene claramente la capacidad de desarrollar dichas normas y puede dar forma al ámbito digital conforme a sus valores. El Reglamento General de Protección de Datos, que se adoptó en 2016 y que en la actualidad se considera el “criterio de referencia” mundial en términos de protección de datos, es un buen ejemplo de ello. Mediante una acción decidida, que se guíada por la brújula del bienestar sostenible para todos y todas, la Unión Europea tiene todavía la oportunidad de definir un enfoque que sea claramente europeo de cara a convertir la digitalización en un bien público que contribuya a que haya más igualdad, libertad y sostenibilidad.

Ya están en marcha las iniciativas normativas y de reglamentación conexas, o en fase de preparación. Con sus propuestas sobre una “Ley de Servicios Digitales”, una “Ley de Mercados Digitales” y una “Ley de Gobernanza de Datos”, la Comisión Europea se ha embarcado en una misión para crear igualdad de oportunidades en el entorno digital y alinear más el progreso tecnológico con consideraciones de interés público. Además, con su propuesta de “Reglamento sobre un enfoque europeo a la inteligencia artificial”, también está abordando la cuestión fundamental de la IA. Sin embargo, los debates políticos relacionados con este tema ya están recibiendo una intensa presión por parte de grupos de interés, que podrían hacer descarrilar esas propuestas de suma importancia y sus loables intenciones.

En este contexto, la ICSE emite las siguientes **recomendaciones**:

## El mandato de los reguladores debe reflejar la dimensión de las plataformas

---

En la actualidad, el impacto horizontal de los controladores de acceso a los servicios digitales plantea serios desafíos en numerosas áreas políticas y a distintos conjuntos de normas, como la protección de los derechos de los consumidores y las consumidoras, la política de competencia y la protección de los derechos fundamentales, que se gestionan y se hacen cumplir en silos sectoriales de elaboración de políticas. De cara a rectificarlo, se requiere la creación de un meta regulador europeo que refleje el alcance del impacto económico y social de las plataformas digitales y que esté integrado por un grupo de expertos y expertas que dispongan de procedimientos específicamente diseñados para permitir no solo la creación de redes o su coordinación, sino también la toma de decisiones rápidas y decisivas. Se debe construir capacidad institucional asociada dentro de la Comisión Europea y que no se dependa principalmente de acuerdos de subcontratación, que es lo que parece favorecer la Comisión Europea, en la actualidad.<sup>63</sup>

## Un control más estricto de las fusiones y que se penalicen las infracciones a las condicionalidades asociadas

---

Los gigantes digitales se han asegurado sus posiciones dominantes en el mercado mediante una combinación de crecimiento propio y de adquisición estratégica de (potenciales) competidores. En el pasado, la Comisión Europea, que es la responsable de la aplicación de la ley de competencia en el mercado único europeo, ha concedido permisos de manera rutinaria a tales fusiones y adquisiciones, aunque con condiciones, por ejemplo, prohibiendo que Facebook integrara los datos de usuario del servicio de mensajería Whatsapp en sus redes sociales. Hoy en día, es cada vez más evidente que, la concentración del mercado ha alcanzado niveles excesivos, y que consecuentemente ha permitido especialmente a las GAFAM incurrir en prácticas abusivas, en parte, como resultado del incumplimiento intencionado de la condicionalidad asociada a las fusiones, como en el caso Facebook-Whatsapp. Cuando tales violaciones sean evidentes, deben revertirse las fusiones aprobadas previamente. De cara al futuro, la posición predeterminada de la Comisión con respecto a las solicitudes de fusiones entre actores que ya tengan una cuota de mercado significativa debe ser rechazarlas, y todas las fusiones en el sector digital deben estar sujetas a requisitos de autorización, en lugar de solicitarse una simple notificación.

## Garantizar la interoperabilidad entre los servicios digitales y los mercados

---

Las GAFAM se esfuerzan por mantener su capacidad de crear entornos para los usuarios y las usuarias que estén en constante expansión, pero que sean cerrados, donde tienen un control total sobre las comunicaciones

---

<sup>63</sup> Nougarede, J. (2021): Governing Online Gatekeepers – Taking Power Seriously, FEPS Study, disponible en: <https://www.feps-europe.eu/attachments/publications/governing%20online%20gatekeepers%201.pdf>,

y las transacciones digitales. Con la finalidad de prevenir y combatir tal dominación del mercado, hay que abrir los entornos de usuario de esos gigantes. Debe adoptar la forma de requisitos de interoperabilidad integrales, que garanticen que los usuarios y las usuarias puedan elegir realmente entre distintos proveedores de servicios sin verse atrapados en los entornos digitales creados por los actores dominantes. Ello implicaría, por ejemplo, que las redes sociales o los servicios de mensajería permitieran a los usuarios conectarse a través de diferentes plataformas y mostrar también contenidos de otras redes.<sup>64</sup>

## Prohibir la publicidad dirigida

---

Al rastrear y analizar el comportamiento de sus usuarios y usuarias, los controladores de acceso a los servicios digitales han desarrollado la habilidad de crear perfiles de comportamiento que tienen una capacidad predictiva. En consecuencia, poseen la capacidad de poder determinar, con una probabilidad significativa, qué tipo de ofertas comerciales pueden interesarles a los usuarios, qué preferencias tienen en términos de la presentación y la apariencia concretas de dichas ofertas, y cuándo es probable que realicen una compra asociada. Esta capacidad se vende a minoristas y a proveedores interesados por un alto precio a través de servicios de publicidad dirigida, creando un flujo constante y cuantioso de ingresos para los controladores de acceso a los servicios digitales. Desde la perspectiva de los consumidores, este modelo de negocio constituye nada menos que una manipulación y una intrusión injusta en la esfera privada. Por tanto, la publicidad dirigida debe prohibirse por completo.

## Regular las técnicas de participación de las usuarias y los usuarios

---

Con objeto de crear conjuntos de datos que sean cada vez más grandes, que luego puedan analizarse y comercializarse, los controladores de acceso a los servicios digitales usan de manera intensiva las llamadas técnicas de participación del usuario con las que buscan maximizar el tiempo que los mismos pasan en sus plataformas. Estas técnicas incluyen la hiper orientación de contenido y anuncios, recomendaciones automatizadas y “patrones oscuros” que se basan en “impulsos” de comportamiento que pretenden manipular la toma de decisiones de los usuarios y las usuarias. Sin embargo, se ha descubierto que dichas técnicas crean comportamientos adictivos y, a menudo, sirven para crear los llamados agujeros de conejo, donde los usuarios reciben constantemente, y en exclusiva, ciertos tipos de contenido a los que responden de manera particularmente contundente. En términos de consumo de medios digitales, este hecho suele llevar a situaciones donde a lo largo del tiempo los usuarios están cada vez más expuestos solamente a cierta clase de noticias y puntos de vista subyacentes, perdiendo así de vista otros medios y otros enfoques del argumento que se les representa. Por lo tanto, estas técnicas juegan un papel importante en la creciente polarización del debate público, tanto en línea como fuera de línea, y por lo tanto plantean riesgos para el funcionamiento de la democracia al mismo tiempo que constituyen formas péfidas de manipulación utilizadas para aumentar los beneficios empresariales. Para rectificar esta situación, tales técnicas deben regularse con miras a crear controles y contrapesos y prohibir por completo las técnicas particularmente dañinas. Como parte de dicha labor normativa, se debe exigir a las plataformas digitales que, antes de implementar técnicas de participación, lo notifiquen a los reguladores y soliciten su aprobación explícita. Además, las técnicas autorizadas deben desactivarse como configuración predeterminada de las plataformas y solamente deben activarse a petición explícita de las usuarias y los usuarios.<sup>65</sup>

<sup>64</sup> Ibid.

<sup>65</sup> [https://www.ips-journal.eu/topics/democracy/the-eu-is-about-to-make-facebook-even-worse-4971/?utm\\_campaign=en\\_861\\_20210212&utm\\_medium=email&utm\\_source=newsletter](https://www.ips-journal.eu/topics/democracy/the-eu-is-about-to-make-facebook-even-worse-4971/?utm_campaign=en_861_20210212&utm_medium=email&utm_source=newsletter)

## Fomentar la diversidad en el mercado digital de bienes, servicios y contenido

---

Ante la posición dominante en el mercado que las GAFAM han podido garantizarse a sí mismas, no bastará por sí solo romper los cuasi-monopolios y mejorar la permeabilidad de la esfera digital para romper el fuerte control de los controladores de acceso a los servicios digitales. Con la finalidad de aumentar la diversidad y mejorar la calidad de las ofertas comerciales y de la información que circula exitosamente por el entorno digital, y de cara a crear oportunidades para los proveedores y las empresas europeas, la UE y los Estados miembros deben involucrarse en políticas activas de apoyo que permitan mejorar las posibilidades de éxito de los actores europeos, incluso ampliando las iniciativas que ya existen de forma que las oportunidades de marketing digital y comercio electrónico estén a disposición de empresas europeas de todos los tamaños, incluidas las pequeñas empresas, las microempresas y las start-ups.<sup>66</sup>

## Un marco europeo de datos altruista

---

La normativa y las políticas de Europa deben apoyar activamente las formas altruistas de datos que permitan su utilización no comercial con fines que estén claramente alineados con el interés público y así tener en cuenta el hecho de que los datos no son solo un producto que se explota comercialmente, sino que tienen el potencial de contribuir a la mejora de la sociedad en interés de todos sus miembros. Ello permitiría, por ejemplo, que los datos de movilidad, a los cuales solo pueden acceder en la actualidad los operadores de los servicios y las aplicaciones a través de los cuales se generan, puedan utilizarse en investigación y desarrollo de cara a mejorar el transporte público y la planificación urbana.

Las propuestas de la Comisión Europea al respecto, que se presentan como parte de la Ley de Gobernanza de Datos, constituyen un punto de partida prometedor en este sentido. Dichos procesos de intercambio de datos en beneficio del bien común deben, naturalmente, ser conformes a los marcos jurídicos actuales de protección de datos y estar sujetos a requisitos estrictos de transparencia. Con este fin, la decisión de si tales formas altruistas de datos pueden utilizar los datos que han generado ellas mismas debe dejarse a discreción de los usuarios, no de los operadores de los servicios ni de las aplicaciones a través de las cuales se obtienen dichos datos. Se podrían estudiar excepciones limitadas a esta norma a través de formas obligatorias de intercambio de datos cuando dicho intercambio de datos sea esencial en el cumplimiento de objetivos de política pública que estén claramente definidos, en cuyo caso el alcance de tales excepciones debería definirse mediante legislación. Además, las disposiciones relacionadas deben garantizar que las organizaciones que obtengan acceso a los datos a través de formas altruistas de datos estén claramente sujetas a consideraciones de interés público. Por lo tanto, debe estudiarse la posibilidad de restringir el acceso únicamente a organizaciones certificadas sin fines de lucro, como universidades e institutos de investigación.

## Definir normas estrictas para garantizar que la IA esté obligada a cumplir estándares éticos

---

<sup>66</sup> Nogaredo, J. (2021): Governing Online Gatekeepers – Taking Power Seriously, FEPS Study, available at: <https://www.feps-europe.eu/attachments/publications/governing%20online%20gatekeepers%201.pdf>.



Con su propuesta de Reglamento sobre un enfoque europeo de la inteligencia artificial, la Comisión Europea ha facilitado un buen punto de partida del proceso legislativo subsiguiente. Especialmente en lo que respecta a los asuntos relacionados con los derechos fundamentales y la protección contra la discriminación, hacen falta marcos éticos que sean claros y aplicables, ya que la IA se utiliza cada vez más en áreas sensibles, como la puntuación de los consumidores y las consumidoras que solicitan préstamos o seguros. Por principio, los resultados y las decisiones que se sustenten en la utilización de la inteligencia artificial siempre deben ser impugnables y reversibles y estar sujetos a estrictos deberes de diligencia por parte de la persona en cuyo nombre se toman. En áreas en las que se considere que el uso de IA presenta riesgos asociados, debe ser obligatoria la elaboración de evaluaciones de impacto sobre los derechos fundamentales. En las áreas en las cuales los riesgos de la IA superen claramente sus potenciales beneficios, su uso debe prohibirse. La propuesta de la Comisión de imponer tal prohibición sobre su utilización en los procesos de contratación es un primer paso que se recibe con satisfacción y que debe complementarse con objeto de incluir áreas como el uso militar de la inteligencia artificial y las tecnologías de reconocimiento facial en las labores de policía.

## Comprobaciones de conformidad obligatorias para las aplicaciones en IA

---

Las tecnologías de IA que se desarrollen para producción o uso individual deben estar sujetas a controles de seguridad del producto por parte de las autoridades de supervisión del mercado, antes de su introducción en el mismo. Dichos controles deben cubrir los derechos fundamentales y las normas de protección del consumidor, incluyendo el posible riesgo de accidentes como consecuencia de la interacción con seres humanos. Europa debe evitar tener un mosaico de legislaciones nacionales y, en cambio, desarrollar un conjunto único de normas de la UE que tengan en cuenta los intereses de los usuarios y las usuarias, las empresas y otras partes interesadas. De cara al futuro, dicho marco se vería favorecido por el desarrollo de normas que estén reconocidas a nivel internacional que, sin embargo, no están disponibles en la actualidad.

## Que el uso de la IA sea transparente y capacitar a los ciudadanos

---

Especialmente en el sector público, la utilización de la IA debe estar sujeta a requisitos obligatorios de información en forma de registros de acceso público. También debe considerarse que tales requisitos de información se aplican al sector privado, en particular, en lo que respecta al uso de la IA en ámbitos que presentan riesgos potenciales en relación con violaciones de los derechos fundamentales. Los registros deben tener la obligación jurídica de informar y documentar sobre el propósito del sistema, una explicación del modelo y la información acerca de quién lo desarrolló. Esa información debe estar disponible de manera comprensible y accesible. Además, los Estados miembros deben estar obligados a poner en marcha servicios de apoyo y asesoramiento de cara a ayudar a los ciudadanos y las ciudadanas a ejercer su derecho a un trato no discriminatorio frente a las aplicaciones de IA.

---

## Una política industrial ambiciosa para una IA ética y fabricada en Europa

---

Complementando dicho marco legislativo, la UE también debe impulsar una ambiciosa agenda de política industrial en el área de la IA con la finalidad de promover este enfoque europeo, diferenciado y centrado en el bienestar de la IA y permitir que los desarrolladores y las empresas de la UE aprovechen las oportunidades asociadas de negocios. La tecnología digital, incluida la IA, constituye, con razón, una prioridad clave de la financiación de la investigación y la innovación en la UE. Este enfoque debe mantenerse y complementarse con más medidas de apoyo de cara a satisfacer las necesidades de financiación del sector, incluyendo a través de programas específicos de bancos promotores públicos para las start-ups digitales y sus ampliaciones. Suministro de conjuntos de datos “limpios”: Europa debe realizar inversiones significativas en la accesibilidad a conjuntos de datos que sean abiertos, de alta calidad y no personales, en los que se hayan corregido los posibles sesgos que puedan dar lugar a resultados discriminatorios de las aplicaciones desarrolladas sobre su base, de cara a fortalecerse en el campo de la IA, tanto en el sector público como en el privado. Ello requiere una infraestructura en la que se puedan compartir datos de carácter no personal que estimule la generación de datos de alta calidad. Por lo tanto, deben prepararse acciones normativas asociadas como parte del trabajo legislativo en curso sobre la Ley de Mercados Digitales y la Ley de Gobernanza de Datos de la UE.<sup>67</sup> Además, las políticas de la UE diseñadas para apoyar al sector europeo de la IA deben considerar en detalle el impacto de la proliferación de la IA en la demanda laboral de la economía de la UE y dar prioridad a las aplicaciones de IA que complementan y mejoran la calidad del trabajo humano, especialmente en términos de calidad laboral.

## Crear centros nacionales de especialización para una IA que sea ética

---

Como parte de una estrategia europea de una IA centrada en el ser humano, se debe exigir a los Estados miembros que establezcan centros independientes de asesoramiento para supervisar, evaluar y brindar asesoría al gobierno, la industria y la sociedad civil en relación con las implicaciones sociales y de derechos humanos de la utilización de los sistemas de IA. Como órganos estatutarios independientes, los centros de asesoramiento tendrían un papel fundamental en la coordinación del desarrollo de políticas y estrategias nacionales relacionadas con la IA y a la hora de ayudar a desarrollar la capacidad de los actuales reguladores y de los organismos de la industria para responder a una mayor utilización de los sistemas de IA. Estos centros deben facilitar un asesoramiento esencial sobre cómo proteger los derechos fundamentales, incluidos los derechos de protección de datos, y cómo prevenir daños colectivos y sociales. Además, deben ayudar a las pequeñas y medianas empresas (PYMES) a cumplir sus obligaciones en virtud de la diligencia debida en materia de derechos fundamentales, prestándoles incluso apoyo en la preparación de evaluaciones de impacto sobre los derechos fundamentales. Dichos centros deben involucrar a las organizaciones de la sociedad civil, a grupos de partes interesadas y a los organismos encargados de ejecutar la ley, como las autoridades de protección de datos y los organismos nacionales de derechos humanos, con la finalidad de beneficiar a todos los aspectos del ecosistema y generar confianza, transparencia y cooperación entre todos los actores.<sup>68</sup>

<sup>67</sup> [https://www.socialistsanddemocrats.eu/sites/default/files/2020-02/sd\\_our\\_inclusive\\_digital\\_europe\\_en\\_200205\\_0.pdf](https://www.socialistsanddemocrats.eu/sites/default/files/2020-02/sd_our_inclusive_digital_europe_en_200205_0.pdf)

<sup>68</sup> <https://automatingsociety.algorithmwatch.org/wp-content/uploads/2020/12/Automating-Society-Report-2020.pdf>

### 3.4. Convertir las empresas en agentes de bienestar sostenible para todos y todas

Transformar la economía de la UE conforme a los principios de bienestar sostenible para todos y todas es un esfuerzo que debe involucrar a todos los actores económicos y las partes interesadas. Naturalmente, incluye al sector empresarial, es decir, a empresas de todos los tamaños donde la imposición del dogma del crecimiento y la obtención de beneficios durante décadas ha dado lugar a una cultura corporativa que está totalmente alineada con la lógica del valor para el accionista y el logro de ganancias a corto plazo. La historia económica reciente, y no solo a partir de la crisis financiera mundial de 2008, está plagada de ejemplos de empresas que desvían cantidades asombrosas de efectivo a los bolsillos de los accionistas y de su alta dirección mientras entregan la factura de los daños a largo plazo causados por semejante codicia a la sociedad en general.<sup>69</sup>

Los impactos sociales de crear beneficios de una forma tan despiadada son cada vez más evidentes. Cuando los altos ejecutivos y los accionistas absorben cada vez más ingresos, disminuye la parte de la renta nacional destinada a la mano de obra, particularmente desde la crisis financiera. Sucede así en Europa y también en el G20.<sup>70</sup> Como describiré con más detalle el capítulo 6 de este informe, estas desigualdades presentan amenazas cada vez más graves a la cohesión y al funcionamiento de nuestras sociedades.

Por lo tanto, es fundamental garantizar que el afán de lucro de las empresas se mantenga bajo control con medidas eficaces que garanticen que los objetivos sociales generales se tienen en cuenta en la toma de decisiones corporativas, en vista de los numerosos desafíos asociados con la transición a una economía neutra en carbono y de la transformación sostenible más generalizada de la sociedad. Afortunadamente, muchas empresas de Europa y de todo el mundo ya se están dando cuenta de los impactos problemáticos de la elevada riqueza en aumento y la desigualdad de los ingresos, así como del cambio climático y la degradación ambiental, no solo en términos morales, sino también en relación con su cuenta de resultados, y están tomando medidas de cara a mejorar su impacto sobre las comunidades humanas y el planeta. Durante las últimas décadas, el concepto de “Responsabilidad Social Corporativa” se ha convertido en un principio que muchas empresas acatan y que, a pesar de ejemplos del llamado “lavado verde” o blanqueamiento ecológico, tiene la capacidad de producir resultados positivos.<sup>71</sup> Al mismo tiempo, grupos internacionales como la OCDE o el Foro Económico Mundial debaten sobre la idea del “capitalismo de partes interesadas” que conlleva un cuestionamiento más meditado de la primacía de los accionistas y una distribución más equitativa del valor creado, especialmente entre las empleadas y los empleados.<sup>72</sup> Ello implica, como

» Transformar la economía de la UE conforme a los principios de bienestar sostenible para todos y todas es un esfuerzo que debe involucrar a todos los actores económicos y las partes interesadas.«

<sup>69</sup> For a good overview, see Paul Collier and John Cay (2020): Greed is Dead – Politics After Individualism, Allan Lane

<sup>70</sup> International Labour Organization and Organisation for Economic Co-operation and Development (2015): The Labour Share in G20 Economies, available at: <https://www.oecd.org/g20/topics/employment-and-social-policy/The-Labour-Share-in-G20-Economies.pdf>; Piketty, T. (2013). Capital in the twenty-first century (A. Goldhammer, Trans.). Belknap Press.

<sup>71</sup> Examples include the World Wildlife Fund's Climate Business Network of companies that have defined scientifically validated climate action strategies and engage in related public reporting activities: [https://wwf.panda.org/discover/our\\_focus/climate\\_and\\_energy\\_practice/what\\_we\\_do/climatebusiness/climate\\_business\\_network/](https://wwf.panda.org/discover/our_focus/climate_and_energy_practice/what_we_do/climatebusiness/climate_business_network/)

<sup>72</sup> Schwab, K. with Vanham, P. (2021): Stakeholder Capitalism: A Global Economy that Works for Progress, People and Planet, Wiley

mínimo, reconsiderar los modelos de gobierno corporativo y garantizar de manera más radical un rendimiento “más justo” y equitativo para las partes interesadas.

A pesar de estos ejemplos positivos, hace falta más para lograr una mejora general de la contribución del sector empresarial a la transformación sostenible de la economía de la UE. Como ilustra un fallo judicial reciente y altamente publicitado contra la compañía petrolera Shell por su falta de ambición climática, el alcance y la urgencia de los desafíos mundiales a la sostenibilidad ha alcanzado niveles tan profundos que la falta de acción continuada por parte de las empresas constituye una violación de los derechos fundamentales de las generaciones futuras, incluso ante tribunales que deben considerar que la culpabilidad está probada más allá de toda duda razonable antes de condenar a los acusados.<sup>73</sup>

Dado que el derecho de sociedades es una competencia de la Unión Europea y la legislación del mercado único europeo puede realizar una contribución sustancial en este sentido, la Unión Europea puede –y debe– convertirse en pionera a la hora de transformar a las empresas en defensoras de la responsabilidad social y medioambiental corporativa de manera regulada. Actuando sobre dichas competencias, posee la capacidad de redefinir el propósito de las empresas y superar la noción de maximización del valor para los accionistas al constituirse en creación de “valor público” para todas las partes interesadas garantizando su distribución justa, al tiempo que minimiza las externalidades negativas que impactan a terceros y al medio ambiente. Fundamentalmente, ello implica que las partes interesadas de la empresa, especialmente los trabajadores y las trabajadoras que dirigen sus negocios cotidianos y las comunidades en las que operan, están empoderados y tienen influencia a la hora de afectar el curso de acción de las empresas, y que disponen de los medios para hacer que respondan por sus acciones.

Las políticas asociadas no tienen por qué ser de carácter restrictivo per se. Ya hoy en día, nuestras economías están pobladas de modelos alternativos de negocio, como cooperativas, negocios que son propiedad de los empleados o fideicomisos, donde los accionistas no tienen tal poder, o de nuevos modelos de partes interesadas que innovan en las estructuras de gobernanza de las partes interesadas y distribuyen un rendimiento justo y apropiado respetando los límites ambientales. La dificultad radica en que este tipo de negocios u organizaciones, así como las organizaciones de la economía social, en general, incluidas las mutualidades y las organizaciones sin fines de lucro, exis-

ten principalmente al margen de nuestra economía. Por lo tanto, un elemento central de la política empresarial de la UE en el futuro debe ser el apoyo a estos modelos de negocio, junto a intervenciones reguladoras que garanticen que empresas de todo tipo adoptan un enfoque orientado tanto a la sostenibilidad a largo plazo como al valor para las partes interesadas. Ello serviría para cambiar los mercados y mejorar la resiliencia de la economía.<sup>74</sup>

Además, las investigaciones sobre el llamado enfoque de la economía de misiones han demostrado que la cooperación decidida entre el sector público y el privado puede desempeñar un papel fundamental a la hora de convertir la necesaria transición a un nuevo modelo económico en una empresa exitosa tanto para la sociedad como para las compañías. Al involucrar y orientar a las empresas, el gobierno puede aprovechar su fortaleza de ver el “panorama general” y favorecer que las empresas tengan éxito al aportar soluciones que sirvan directamente para fomentar el bienestar de la sociedad. El ya famoso ejemplo de cómo se han desarrollado las tecnologías que han convertido a los teléfonos inteligentes en dispositivos que cambian vidas mediante proyectos de investigación e innovación en los que los gobiernos y las empresas trabajaron conjuntamente ilustra el poder de dicha colaboración.

» El sector público tendrá que despertar, perder su ingenuidad y mantenerse firme a la hora de orientar a las corporaciones.«

<sup>73</sup> The ruling of The Hague District Court (C/09/571932 / HA ZA 19-379) in English is available at: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBDHA:2021:5339>

<sup>74</sup> Stiglitz, J (2009) ‘Moving beyond market fundamentalism to a more balanced economy’. Public Coop Econ, Vol. 80, No.3, pp. 345–360

Sin embargo, conforme la historia de este ejemplo sigue describiendo que solamente las empresas privadas están obteniendo los beneficios de dichos avances, también demuestra que el sector público tendrá que despertar, perder su ingenuidad y mantenerse firme a la hora de orientar a las corporaciones.<sup>75</sup> Los gobiernos tienen la capacidad de marcar una diferencia que los mercados por sí mismos no serían capaces de lograr, al desarrollar estratégicamente sus capacidades de cara a liderar al sector privado en el logro de los objetivos sociales, como parte activa del panorama económico, y no solo como regulador, sino también como actor económico. Como ha ilustrado claramente la pandemia de la COVID-19 y la dependencia de la sociedad y de las empresas de la acción audaz del gobierno, la lucha de las élites empresariales desde hace décadas contra el mito del “gran gobierno”, que considera negativa per se la participación activa de los gobiernos en los mercados, difícilmente podría estar más fuera de sintonía con la realidad a la que nuestras sociedades y nuestro planeta se enfrentan en la actualidad.

### 3.4.1. Una Ley Europea de Capitalismo Responsable

En las economías de mercado, el papel del sector privado tiene una importancia primordial para la sociedad. Además de facilitar a la sociedad la mayoría de los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades inmediatas y construir su bienestar, las empresas privadas representan la parte más importante del empleo del que dependen los ciudadanos y las ciudadanas para tener ingresos. La pandemia de la COVID-19, donde rápidamente emergió la noción de “negocios esenciales” y se confió a las empresas privadas el desarrollo de las vacunas y los equipos necesarios, ha ejemplificado que ciertas capacidades de las cuales la sociedad depende para mantenerse están completamente en manos del sector empresarial en nuestro sistema.

En las últimas décadas, especialmente desde la década de los 80, partes importantes de la comunidad empresarial han perdido el sentido de responsabilidad que debe acompañar su papel esencial en la sociedad. Especialmente las grandes empresas definen ahora su propósito en crear el máximo valor para sus accionistas de un trimestre al siguiente, y suelen hacerlo a expensas de su propia viabilidad futura. A lo largo de la última década, el pago medio de dividendos en las empresas de la UE que cotizan en bolsa en el STOXX 600 (las 600 empresas más grandes de las bolsas de valores europeas) se ha incrementado en ocasiones a más del 70% de sus beneficios. Además, los accionistas exigen cada vez

más “recompra de acciones”, lo cual implica que las empresas utilizan sus beneficios, e incluso a veces usan créditos, para que sus accionistas puedan intercambiar efectivo por acciones, a precios inflados.

Sin embargo, como ha puesto de manifiesto la pandemia, este comportamiento a corto plazo de obtención de beneficios perjudica la viabilidad de las propias empresas. Los ciudadanos y las ciudadanas de toda la UE recuerdan bien que las empresas, que habían vaciado sus arcas tan solo unas semanas antes para pagar dividendos y bonificaciones, han necesitado el apoyo público para mantenerse a flote al poco de producirse la crisis del coronavirus.<sup>76</sup> Además, los estudios sobre las relaciones laborales muestran que las empresas que dan voz a las partes interesadas –especialmente a través de la participación de los representantes de los trabajadores y las trabajadoras en la toma de decisión, a nivel de supervisión o de junta directiva– son más rentables a largo plazo, demuestran ser más resilientes frente a las sacudidas económicas y están menos endeudadas que sus competidoras que no cuentan con prácticas similares de diálogo social.<sup>77</sup>

» Las empresas que dan voz a las partes interesadas son más rentables a largo plazo, demuestran ser más resilientes frente a las sacudidas económicas y están menos endeudadas.«

<sup>75</sup> Mariana Mazzucato (2015): *The Entrepreneurial State*, 2nd revised edition, Penguin Books

<sup>76</sup> Mazzucato, M. and Andreoni, A. (2021): No more free-lunch bailouts, available at: <https://www.socialeurope.eu/no-more-free-lunch-bailouts>

<sup>77</sup> Marc Steffen Rapp, Michael Wolff (2019): *Strong Codetermination – Stable Companies: An empirical analysis in lights of the recent financial crisis*, available at: [https://www.boeckler.de/pdf/p\\_mbf\\_report\\_2019\\_51e.pdf](https://www.boeckler.de/pdf/p_mbf_report_2019_51e.pdf)

» Si se descubre que las empresas participan en estructuras opacas de propiedad, por ejemplo, a través de sociedades holding en jurisdicciones que puedan clasificarse como paraísos fiscales, a esas empresas se les deben negar los contratos y las ayudas, a menos que exista una hoja de ruta vinculante que incluya un calendario para el desmantelamiento de dichas estructuras opacas.«

Así mismo, se observa que dichas empresas consiguen puntuaciones consistentes y significativamente mejores en indicadores clave de sostenibilidad como la gestión equitativa de los recursos humanos, la protección medioambiental, la participación comunitaria y la protección de los derechos fundamentales que sus competidoras que están menos orientadas a las partes interesadas.<sup>78</sup> Sin embargo, la legislación europea de los últimos 40 años ha ido más en la dirección de restringir los derechos de las partes interesadas y la democracia económica a pesar de estas claras ventajas económicas, sociales y medioambientales para las empresas y la sociedad.<sup>79</sup>

# 70%

A lo largo de la última década, el pago medio de dividendos en las empresas de la UE que cotizan en bolsa en el STOXX 600 se ha **incrementado** en ocasiones a más del 70% de sus beneficios.

La Comisión Europea también ha comenzado a ver la importancia de adoptar medidas al respecto al reconocer que el público europeo exige una mayor contribución de la comunidad empresarial de cara a abordar los múltiples desafíos a los que hace frente el bienestar social, en tiempos de pobreza desenfrenada, desigualdades y cambio climático, y ante la presión que han generado las fuerzas políticas progresistas desde las elecciones europeas de 2019. Quizás se haya abierto la puerta a lograr un cambio significativo con su propuesta de Directiva sobre Informes de Responsabilidad Corporativa, de abril de 2021, así como con su compromiso de lanzar un paquete de Gobierno Corporativo Sostenible, cuya publicación se espera durante la segunda mitad de 2021. Sin embargo, en vista de las deficiencias persistentes de tales iniciativas, y ante las probables resistencias de los Estados miembros y de partes de la comunidad empresarial, sigue siendo indispensable ejercer presión pública y política con objeto de permitir que se consigan resultados significativos.

Por lo tanto, la ICSE propone un compromiso con el trabajo de la Comisión Europea y, basándose en las ideas desarrolladas por la senadora estadounidense Elizabeth Warren,<sup>80</sup> convertir dicho trabajo en una transformación a una “Ley Europea de Capitalismo Responsable” que comprometa a la comunidad empresarial a trabajar por el bienestar sostenible de todos y todas, en Europa y el mundo. Como parte de esta Ley Europea de Capitalismo Responsable, la ICSE emite las siguientes recomendaciones.

<sup>78</sup> European Trade Union Institute (2020): Benchmarking Social Europe 2019, p. 76, available at: <https://www.etui.org/sites/default/files/BENCHMARKING%202019%20Web%20version%20-%20Copy.pdf>

<sup>79</sup> European Economic and Social Committee (2020): An EU legal framework on safeguarding and strengthening workers' information, consultation and participation, Study available at: <https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/qe-02-20-818-en-n.pdf>

<sup>80</sup> <https://www.warren.senate.gov/imo/media/doc/Accountable%20Capitalism%20Act%20One-Page.pdf>

## Exigir que las grandes corporaciones de alto riesgo definan estrategias integrales de sostenibilidad

Como parte de su propuesta de Directiva sobre informes de sostenibilidad corporativa, la Comisión Europea ha propuesto el requisito obligatorio de que las grandes empresas definan estrategias concretas, incluidos objetivos y medidas específicas, que garanticen que su modelo y su estrategia de negocio es compatible con los objetivos fundamentales de sostenibilidad, incluyendo el objetivo de limitar el calentamiento global a 1,5 grados conforme al Acuerdo del Clima de París. La Comisión tiene intención de trabajar en la adopción de normas vinculantes, que se publicarán en 2022, en base a una propuesta que presentará el Grupo Consultivo Europeo en materia de Información Financiera (EFRAG) a fin de garantizar la transparencia de las actividades relacionadas de información y que las medidas que se establezcan como parte de dichas estrategias se definan de manera lo bastante sólida.

La ICSE invita a las fuerzas políticas progresistas a participar de manera constructiva en la propuesta de la Comisión, a reforzarla y a trabajar por la adopción de la legislación asociada con prontitud. Esta acción debe servir para garantizar un alcance lo bastante amplio de la legislación prevista. Debe evitarse una definición meramente numérica del alcance de la Directiva con la finalidad de garantizar que sus disposiciones se apliquen, no solo las grandes empresas, sino también a las pequeñas empresas que sean activas en sectores que presenten riesgos evidentes y elevados a la sostenibilidad medioambiental y social. Los progresistas también deben defender un conjunto amplio de objetivos de sostenibilidad social y ecológica, que se incluirán en las estrategias de sostenibilidad empresarial, incluyendo los objetivos relacionados con la protección de la biodiversidad, la protección de los derechos de los trabajadores y las trabajadoras y los derechos fundamentales, y el respeto de los principios de buena gobernanza y contra corrupción. Los requisitos asociados a la definición de las estrategias corporativas de sostenibilidad, así como los requisitos y las normas de presentación de informes conexos, deben estructurarse de tal manera que garanticen que las empresas se guían por hojas de ruta concretas y por plazos que permitan mejorar su impacto sobre la sostenibilidad, y que se disponga de suficiente información de cara a evaluar si las empresas cumplen los objetivos recogidos en dichas estrategias.

## Una Directiva europea sobre diligencia corporativa debida de carácter obligatorio

En marzo de 2021, una amplia mayoría del Parlamento Europeo, encabezada por los ponentes del S&D en todas las comisiones parlamentarias involucradas, se unió en torno a propuestas de gran alcance para garantizar que las empresas que están registradas en la UE, o que son activas en su mercado único, respetan los derechos fundamentales de las personas y las comunidades con las que se relacionan, contribuyen activamente a la protección del medio ambiente y cumplen los principios de buen gobierno.<sup>81</sup> Con este fin, el Parlamento le pidió a la Comisión Europea que presente una propuesta legislativa en forma de Directiva que exija a todas las empresas que empleen a más de 250 trabajadores, a las empresas que coticen en bolsa y a empresas de todos los tamaños que sean activas en sectores en los que prevalezcan altos riesgos de posibles infracciones, que lleven a cabo prácticas de diligencia debida de manera generalizada y proactiva. Conviene destacar que dicha diligencia debida debe abarcar toda la cadena de valor de las empresas, incluidas sus actividades fuera del territorio de la Unión Europea, así como la de sus filiales, subcontratistas y proveedores.

<sup>81</sup> Parlamento Europeo (2021): Informe con las recomendaciones a la Comisión Europea sobre la diligencia corporativa debida y la responsabilidad corporativa (2020/2129(INL)), disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0018\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0018_EN.pdf)

De cara a cumplir con estos requisitos, las empresas a las que se aplique la Directiva deberán trazar un mapa de toda su cadena de valor y realizar evaluaciones sistemáticas del riesgo de posibles infracciones de los derechos sociales, laborales y sindicales, de las normas medioambientales y de los principios de buena gobernanza.<sup>82</sup> En caso de identificarse riesgos reales o potenciales de infracciones, las empresas se verían obligadas a desarrollar estrategias integrales de diligencia debida con la finalidad de contener y eliminar dichos riesgos, incluso con medidas efectivas que garanticen su cumplimiento por parte de subcontratistas y proveedores. Fundamentalmente, el Parlamento le pide a la Comisión que garantice que las empresas consultan a las partes interesadas, incluidos los sindicatos, las comunidades locales y las organizaciones de la sociedad civil, en el desarrollo de tales estrategias y que se asegure de que las partes interesadas están en condiciones de identificar los riesgos que deben incluirse en las estrategias de diligencia debida.

Las empresas también tendrán que crear mecanismos de reclamación con fines tanto de alerta temprana como de mediación en casos de infracciones reales, como parte de sus estrategias de diligencia debida. Dichos mecanismos deben prever el derecho de las partes interesadas a activar los procedimientos pertinentes y a mantenerse involucradas a través recursos efectivos y medidas de compensación a lo largo de todo el proceso y hasta su conclusión. Sin embargo, el Parlamento le pide a la Comisión que garantice que la existencia de dichos procedimientos de reclamación no afecta en modo alguno al derecho de las víctimas y de las partes interesadas a iniciar procedimientos judiciales ante los tribunales ordinarios contra las empresas infractoras de las normas.

En la propuesta del Parlamento, las empresas incluidas en esta Directiva estarían obligadas a hacer públicas sus estrategias de diligencia debida, incluso en un repositorio digital exclusivo que gestionaría la Comisión Europea, con la finalidad de poder evaluarlas, al menos una vez al año, y de adaptarlas cada vez que se modifiquen sus cadenas de valor de forma que surjan nuevos riesgos. Los Estados miembros harían cumplir la Directiva y estarían obligados tanto a realizar auditorías proactivas como a abrir investigaciones a través de sus fiscalías en casos de sospecha de incumplimiento. Si se determina que las empresas infringen los requisitos establecidos en la Directiva de diligencia debida, los Estados miembros deben imponer sanciones que pueden adoptar la forma de multas económicas, excluir a las empresas de las ayudas estatales y de la contratación pública, el cierre temporal de empresas registradas en la UE o la revocación de la autorización para operar en el mercado único de la UE a las empresas registradas fuera del territorio de la UE.

En opinión de la ICSE, la propuesta del Parlamento Europeo de una Directiva sobre diligencia corporativa debida de carácter obligatorio constituye un poderoso instrumento para hacer cumplir principios robustos de responsabilidad social corporativa a las empresas que operan en el mercado único de la UE. La propuesta tiene el potencial de convertirse en un proyecto pionero que fomente activamente las buenas prácticas corporativas en toda la economía mundial al tener en cuenta también todas las cadenas de valor de las empresas, incluyendo a los subcontratistas y los proveedores que están fuera de la UE. Con objeto de dar más fuerza a la propuesta, la ICSE anima a las fuerzas políticas progresistas a estudiar la inclusión de las estrategias de sostenibilidad corporativa (ver propuesta anterior) en el marco de la diligencia debida obligatoria, incluyendo sus disposiciones penales. Ello permitiría garantizar que las empresas no solo estén obligadas a definir dichas estrategias y a informar sobre su implementación, sino que también serían responsables en casos de una acción negligente que lleve a que las empresas no cumplan los objetivos recogidos en dichas estrategias.

## Condicionar las ayudas estatales y el acceso a la contratación pública al buen gobierno corporativo

Las empresas que deseen solicitar contratos públicos o depender de ayudas estatales, por ejemplo, de cara a hacer frente a crisis temporales, deben estar obligadas a hacer pública su estructura completa de propiedad y sus intereses financieros. Si se descubre que las empresas participan en estructuras opacas de propiedad,

<sup>82</sup> El contenido exacto de las disposiciones y normas jurídicas cubiertas por la Directiva se definiría como parte del proceso legislativo, por lo tanto, en base a una propuesta que sería entregada por la Comisión Europea y que, según el Parlamento Europeo, debe cubrir el cuerpo de normas relevantes de la legislación de la UE, así como las normas internacionalmente pactadas.



por ejemplo, a través de sociedades holding en jurisdicciones que puedan clasificarse como paraísos fiscales, a esas empresas se les deben negar los contratos y las ayudas, a menos que exista una hoja de ruta vinculante que incluya un calendario para el desmantelamiento de dichas estructuras opacas. Ya se han realizado prácticas similares en varios Estados miembros de la UE, como parte de los paquetes de apoyo a la crisis del coronavirus, que han demostrado ser factibles de cara a evitar que los fondos públicos se utilicen para aumentar la riqueza de los que ya son privilegiados.<sup>83</sup> Además, los paquetes de ayudas estatales deben vincularse a condiciones que garanticen que las empresas beneficiarias de los mismos realizan acciones significativas para contribuir a la descarbonización de la economía de la UE, se abstienen de pagar dividendos, limitan las bonificaciones de gestión y no despiden a trabajadores en un período de tiempo determinado.

## Reforzar el derecho de representación de los empleados a nivel de junta

---

La Comisión Europea debe proponer legislación que establezca un umbral mínimo obligatorio de derechos de participación a nivel de junta, en toda la Unión Europea, con la finalidad de aprovechar al máximo el potencial de democracia económica y diálogo social en la gestión de la transición hacia una economía sostenible. Esas normas mínimas deben aplicarse a todas las empresas del sector público y privado que superen un determinado tamaño y deben formularse de manera que los procesos de reestructuración y de conversión de las empresas transfronterizas no lleven a la restricción efectiva de esos derechos, como suele suceder en el marco que se aplica en la actualidad.<sup>84</sup>

## Reforzar los derechos de los trabajadores a la información y la consulta

---

Además, deben emprenderse reformas en el marco legislativo de la UE en relación con los derechos de información y consulta de los trabajadores y las trabajadoras. En particular, debe revisarse la Directiva sobre los Comités de Empresa Europeos (CEE) a fin de rectificar una situación en la cual la mayoría de los CEE actuales funcionan como organismos simbólicos que no tienen una influencia significativa.<sup>85</sup> Esa revisión implicaría ampliar el mandato de dichos órganos de cara incluir no solo asuntos de estrategia empresarial transnacional, sino también asuntos de interés común para su mano de obra, estableciendo disposiciones robustas que garanticen derechos adecuados de información y consulta, al mismo tiempo que se introducen medidas que garanticen el acceso a la justicia y sanciones efectivas por violaciones de los derechos de los CEE. Debe acompañarse de la introducción de una Directiva marco de la UE sobre anticipación, información a los trabajadores y las trabajadoras, consulta y gestión conjunta en casos de cambios y reestructuraciones a fin de garantizar que los representantes de los trabajadores, los empleadores, las autoridades públicas y otras partes interesadas relevantes de toda la Unión Europea preparan y gestionan el cambio corporativo y la reestructuración de forma que sea socialmente responsable.

<sup>83</sup> <https://www.accountancyeurope.eu/wp-content/uploads/Long-term-tax-policy-changes-for-a-sustainable-recovery.pdf>

<sup>84</sup> Comité Económico y Social Europeo (2020): *An EU legal framework on safeguarding and strengthening workers' information, consultation and participation*, p. 25-27, Estudio disponible en: <https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/qe-02-20-818-en-n.pdf>

<sup>85</sup> Comité Económico y Social Europeo (2020): *An EU legal framework on safeguarding and strengthening workers' information, consultation and participation*, p. 23, Estudio disponible en: <https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/qe-02-20-818-en-n.pdf>

## Eliminar los incentivos por los cuales los gestores de las empresas se centran en exceso en los intereses de los accionistas

---

Deben restringirse las ventas de acciones de la empresa por parte de los gestores y los directivos de las empresas que cotizan en bolsa. Hoy en día, suele compensarse, en particular, a los altos directivos con acciones de la empresa, lo que les incentiva fuertemente a centrarse en exclusiva en los intereses de los accionistas. Con la finalidad de garantizar que se enfocan en los intereses a largo plazo de todas las partes interesadas de la empresa, se debe evitar que los directivos de una empresa puedan vender acciones de dicha empresa en un plazo de cinco años tras su adquisición o en los tres años posteriores a la recompra de acciones de la compañía.

## Limitar los derechos de voto de los grandes accionistas

---

Se deben restringir los derechos de voto de las grandes empresas para limitar la concentración de poder dentro de las grandes compañías. Con este fin, las inversiones que caigan por encima de un cierto umbral, que podría condicionarse al tamaño de la empresa, no llevarían a aumentos en los derechos de voto en la misma cuantía.<sup>86</sup> Por ejemplo, en las grandes empresas, las inversiones superiores al 10% del total de acciones de la empresa solo llevaría a aumentos del poder de voto equivalentes a 1/3 de la cifra de inversión cuando se supere el umbral del 10%, y los 2/3 restantes de dichos derechos de voto se reasignarían a pequeños inversores, empleados u otras partes interesadas.<sup>87</sup> Los valores del umbral y las claves de reasignación podrían condicionarse al tamaño de la empresa, por ejemplo, o en términos de su número de empleados o de volumen de negocios, con la finalidad de limitar el impacto de dicha medida sobre las pequeñas empresas y las empresas familiares.

## Recompensar al accionariado que sea paciente

---

Como propone un informe reciente de la comisión de Asuntos Jurídicos del Parlamento Europeo,<sup>88</sup> la Comisión Europea debe proponer la revisión de la Directiva sobre derechos de los accionistas con la finalidad de incluir incentivos para los accionistas que sean pacientes. Tales medidas deben servir para desalentar las ventas frecuentes de acciones de la empresa, que presionan a los directivos de la compañía a centrarse demasiado en el desarrollo a corto plazo de los precios de las acciones de sus empresas, y deben buscar recompensar el compromiso a largo plazo de los accionistas. Podría adoptar la forma, por ejemplo, de disposiciones que les otorguen a los accionistas pacientes derechos de voto adicionales o que les permitan “recuperar” derechos de voto en el contexto de la propuesta previa, cuando sigan invertidos en una empresa durante bastante tiempo. A este respecto, también podrían considerarse otros incentivos fiscales a la tenencia de acciones a largo plazo o desincentivos a la tenencia de acciones a corto plazo.

<sup>86</sup> Piketty, T. (2021): *Capital and Ideology*, Harvard University Press, pp. 974-5

<sup>87</sup> En consecuencia, un accionista que tenga acciones equivalentes al 25% del stock total de acciones de la empresa ostentaría el 15% del total de derechos de voto (un 10% de derechos de voto por el primer 10% invertido y un 5% de derechos de voto por el 15% de las acciones adquiridas después).

<sup>88</sup> Consulte el Informe del Parlamento Europeo sobre Gobernanza Corporativa Sostenible (2020/2137(INI)), disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0240\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0240_EN.pdf)

» En toda Europa, y en las economías avanzadas en general, la mayor conciencia de la crisis climática y las brechas cada vez mayores dentro de las sociedades han llevado a un renovado interés por el espíritu empresarial responsable.«

### 3.4.2. Un Estatuto europeo para las corporaciones sin ánimo de lucro

En toda Europa, y en las economías avanzadas en general, la mayor conciencia de la crisis climática y las brechas cada vez mayores dentro de las sociedades han llevado a un renovado interés por el espíritu empresarial responsable. Ya son fenómenos comunes en la actualidad aquellas empresas, incluidas las mega corporaciones globales, que se comprometen a lograr la neutralidad de los gases de efecto invernadero en plazos específicos o las que subrayan su compromiso con el bienestar de los ciudadanos y sus comunidades a través de elaboradas campañas de comunicación. Esas prácticas suelen reflejar las preferencias cambiantes de los consumidores y las consumidoras de sociedades ricas, que son cada vez más conscientes de cómo la maximización de los beneficios corporativos, con una mentalidad estrecha de miras, conducen frecuentemente a resultados perjudiciales para la sociedad y el medio ambiente, y empiezan a buscar alternativas. En general, los cambios asociados a este hecho en el comportamiento empresarial suelen carecer de transparencia, más allá de las afirmaciones superficiales publicitadas por las propias empresas y, por lo tanto, dejan su contribución a la causa pública a la virtud y la buena voluntad de la empresa privada.

Una ruta alternativa y prometedora está siendo pionera en Italia, donde en diciembre de 2015 se modificó la ley

de sociedades para crear el nuevo estatuto de “Società Benefit”, o sociedad de beneficios.<sup>89</sup> Las empresas que adoptan el estatuto de las corporaciones de beneficios se guían, además de por la obtención de ganancias, por motivaciones de beneficio público claramente definidas y codificadas legalmente, como facilitar productos y servicios beneficiosos a comunidades de bajos ingresos o desatendidos, brindar oportunidades a personas débiles o marginadas, o proteger y restaurar el medio ambiente. Además, el estatuto de sociedades de beneficio público estipula el requisito de que la “Società Benefit” publique auditorías integrales y, por tanto, mediciones de su contribución a dichos fines de beneficio público, utilizando metodologías de auditoría que se hayan desarrollado externamente y que también tengan en cuenta todas las dimensiones relevantes del gobierno corporativo asociado a los asuntos medioambientales y de las empleadas y los empleados.<sup>90</sup>

Como se propuso en el primer informe de política de la ICSE, la Comisión Europea debe adoptar el enfoque de las corporaciones de interés público y traducirlo en una estrategia contundente de la UE que fomente su europeización con miras a convertir a las empresas de interés público en la forma jurídica predominante de las compañías registradas en la UE en un plazo de diez años.

Con este fin, ICSE emite las siguientes recomendaciones:

<sup>89</sup> El concepto de empresas de beneficio público que se utiliza aquí se inspira en el estatuto italiano de “Società Benefit”, por consiguiente un estatuto empresarial completamente regido por la normativa pública y con obligaciones jurídicas aplicables. Ello lo distingue significativamente del enfoque B-Corp que cada vez se está volviendo más popular en los Estados Unidos, que está principalmente impulsado por sistemas de certificación privada y que tiene obligaciones mucho más débiles y menos ejecutables, por ejemplo, en términos de información.

<sup>90</sup> Alissa Pelatan, Roberto Randazzo (2016): *The First European Benefit Corporation: blurring the lines between social and business*, disponible en: <https://bateswells.co.uk/wp-content/uploads/2019/06/benefit-corporation-article-june-16-pdf.pdf>

## Una Directiva de la UE que cree el estatuto de empresas de interés público en todos los Estados miembros de la UE

---

El primer elemento de esta estrategia sería la adopción de una Directiva de la UE para crear el estatus de empresa de interés público, en todos los Estados miembros de la UE. La Directiva estipularía los requisitos jurídicos que deben cumplir las empresas que quieran registrarse como sociedades de interés público, así como las obligaciones de información asociadas. Idealmente, esos requisitos implicarían el principio de "no causar daños significativos", desarrollado en el marco de la estrategia de financiación sostenible de la UE.<sup>91</sup> Este principio serviría para garantizar que las empresas de interés público se esfuerzan por realizar contribuciones a un propósito de interés público específico de su elección mientras que, al mismo tiempo, evitan impactos perjudiciales (es decir, daños significativos) en un conjunto de objetivos ambientales y sociales generales que establecerá la Directiva. La propuesta de la Comisión debería incluir además disposiciones que creen una etiqueta uniforme para las empresas de interés público a fin de garantizar que los consumidores y las consumidoras puedan reconocer fácilmente a las sociedades de interés público como empresas con fines públicos.

## Introducir incentivos y prestar servicios de apoyo para promover la adopción del estatuto de las empresas de interés público

---

Con la finalidad de promover la adopción del estatuto de las empresas de interés público, también entre las pequeñas y medianas empresas, dicha condición debe estructurarse de la forma más sencilla posible y acompañarse de incentivos nacionales y a nivel de la UE, por ejemplo, mediante el acceso privilegiado a la contratación pública, a inversiones específicas y a fórmulas de apoyo a la inversión. Además, los gobiernos nacionales deben estudiar la creación de servicios de apoyo destinados a ayudar a las corporaciones de interés público, especialmente a las pequeñas empresas y a las microempresas, con las obligaciones de presentación de informes asociadas a este nuevo estatuto. Podría adoptar la forma, por ejemplo, del desarrollo de herramientas de presentación de informes estandarizadas, así como de organismos públicos que ofrezcan auditorías a bajo costo o gratuitas a las empresas de interés público que estén por debajo de un cierto umbral de facturación.

---

<sup>91</sup> Cf. Informe final del Grupo de Expertos Técnicos sobre Finanzas Sostenibles (marzo de 2020), disponible en: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/business\\_economy\\_euro/banking\\_and\\_finance/documents/200309-sustainable-finance-teg-final-report-taxonomy\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/200309-sustainable-finance-teg-final-report-taxonomy_en.pdf)

### 3.4.3. Impulsar la economía social

La economía social representa más del 6% del empleo y entre el 6 y el 8% del PIB de la UE.<sup>92</sup> Las empresas sociales, que suelen adoptar la forma de negocios no lucrativos o sin ánimo de lucro, están profundamente arraigadas en las comunidades locales, operan en base a una toma de decisiones participativa y democrática, y prestan servicios esenciales, por ejemplo, en las áreas de la asistencia social, la salud y la educación. La economía social también incluye cooperativas y mutualidades que en esencia están diseñadas para facilitar un buen salario a sus empleados y empleadas y bienes y servicios asequibles a sus clientes, en lugar de servir a los intereses de los accionistas.

# 6-8%

La economía social representa más del **6% del empleo** y entre el **6 y el 8% del PIB de la UE.**

En los últimos años, ha surgido una tendencia que considera que la economía social simplemente se ocupa de las deficiencias del mercado, en otras palabras, apoyando a aquellos que tengan dificultades a la hora de encontrar un empleo o proporcionando bienes y servicios que el mercado no entrega o que facilita de manera insuficiente. Sin embargo, dicha economía, junto a otros tipos de negocios alternativos, como los fideicomisos o los nuevos modelos de empresa ecológica o de empresas

de partes interesadas, deben considerarse más bien una parte de la transformación del mercado de cara a reducir las desigualdades de ingresos y riqueza, y a distribuir el poder económico, así como a la hora de contribuir a un futuro que sea más sostenible.

En muchos sentidos, la economía social se ha posicionado en la primera línea de la actual pandemia y ha demostrado ser fundamental en la resiliencia de las comunidades y la sociedad frente a la COVID-19. Por lo tanto, poner la ayuda de emergencia a disposición de las empresas de la economía social ha sido ciertamente un área clave de preocupación en la ejecución de las medidas de la UE ante la crisis económica y social, y dichas empresas se han podido beneficiar de diversas medidas de apoyo financiero, incluyendo en el marco del programa Next Generation EU y del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia asociado.<sup>93</sup> Estas medidas suponen importantes esfuerzos de estabilización, pero de momento no constituyen un plan estratégico que permita impulsar y desarrollar el potencial de la economía social en la transición hacia un modelo económico que se centre en la sostenibilidad y el bienestar en Europa.

La Comisión Europea se comprometió a proponer un plan de acción de economía social en su programa de trabajo de 2020, pero decidió posponer dicha estrategia, cuya publicación está prevista ahora en 2021, ante la crisis del coronavirus. La ICSE ya pidió esta clase de agenda estratégica para la economía social en su primer informe de política y, por lo tanto, desea recordar la importancia de seguir adelante con su implementación.

Al respecto, la ICSE emite las siguientes recomendaciones:

» La economía social se ha posicionado en la primera línea de la actual pandemia y ha demostrado ser fundamental en la resiliencia de las comunidades y la sociedad frente a la COVID-19.«

<sup>92</sup> Comité Económico y Social Europeo (2015): *Recent evolutions of the Social Economy in the European Union*, Estudio disponible en: [http://www.ciriec.ulg.ac.be/wp-content/uploads/2017/10/RecentEvolutionsSEinEU\\_Study2017.pdf](http://www.ciriec.ulg.ac.be/wp-content/uploads/2017/10/RecentEvolutionsSEinEU_Study2017.pdf)

<sup>93</sup> Servicio de Investigación del Parlamento Europeo (2020): *What future for the social economy?* Estudio disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS\\_BRI\(2020\)659336](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2020)659336)

## Un plan de acción para la economía social de la UE que aborde los desafíos actuales

---

El próximo plan de acción para la economía social constituye una oportunidad para que la Comisión Europea desarrolle propuestas anteriores de la ICSE y establezca un marco coherente de acción legislativa y no legislativa que trabaje por su implementación. Los elementos fundamentales recogidos en el informe previo de la ICSE se refieren a la creación de estatutos europeos para las mutualidades, las asociaciones y las fundaciones que sean coherentes, con objeto de facilitar su (cooperación) transfronteriza en el mercado único, medidas para mejorar el acceso a la financiación de las empresas de la economía social, desarrollando y recopilando las mejores estadísticas de las actividades de la economía social, y acciones que mejoren el atractivo de desarrollar una carrera profesional en la economía social. El plan de acción debe, en la medida de lo posible, respaldarse con una evaluación sólida del impacto específico de la pandemia en la economía social y, en caso necesario, incluir medidas específicas que permitan brindar más medidas de apoyo de emergencia a las empresas sociales. Además de todo ello, debe abordar las siguientes acciones estratégicas:

## Un servicio específico de la Comisión para coordinar las políticas de la economía social

---

La Comisión Europea debe crear un servicio específico destinado a la coordinación de políticas de la economía social a fin de aprovechar su potencial de cambio social y medioambiental en aras del bienestar sostenible de todas y todos. Con esta finalidad, debe formalizarse el grupo de trabajo temporal e informal que se creó bajo la coordinación conjunta de las Direcciones Generales de “Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión” y de “Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y PYMES” y debe contar con un mandato sólido que facilite la coordinación y el desarrollo efectivo de políticas en todos los ámbitos políticos que sean competencia de la UE y tengan relevancia directa sobre la economía social.

## Incluir la economía social en la futura taxonomía de finanzas sociales y sostenibles de la UE

---

Deben estudiarse en detalle la estructura y las necesidades de las empresas de la economía social en el desarrollo de una taxonomía de inversión social (ver sección 3.3.1.) de cara a lograr que las actividades de la economía social sean elegibles para su inclusión en la taxonomía. Debe ser igualmente el caso en relación con el desarrollo de una normativa europea de bonos sociales, como parte de la estrategia de financiación sostenible de la UE.

---

# Apoyar la digitalización de la economía social

Se han detectado desafíos específicos en relación a la adopción de tecnologías y soluciones digitales en el sector de la economía social, principalmente debido a los altos costos de capital.<sup>94</sup> Este hecho ha tenido efectos muy perjudiciales en la funcionalidad de muchos operadores de la economía social durante la pandemia y les ha impedido realizar una contribución aún mayor a la resiliencia social ante la crisis del coronavirus. Por tanto, el Banco Europeo de Inversiones y los bancos promotores nacionales deben poner en marcha programas específicos de apoyo a la digitalización de la economía social, por ejemplo, en forma de condiciones preferenciales de préstamo o de sistemas de garantía.

## Fomentar la colaboración entre la economía social y las empresas convencionales

Un estudio reciente realizado en nombre de la Agencia Ejecutiva Europea para las PYMES (EASME) ha destacado el gran valor y el interés mutuo de la cooperación entre las empresas de la economía social y las empresas tradicionales, lo que suele llevar a las empresas convencionales a adoptar nuevas medidas de responsabilidad social corporativa y favorecer que las empresas sociales participen en procesos de aprendizaje e innovación.<sup>95</sup> Deben ofrecerse y ejecutarse de forma permanente programas asociados y recibir el apoyo de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos.

### 3.4.4. Innovación para la sostenibilidad

La necesidad de llevar a cabo una transformación fundamental de la sociedad con objeto de alcanzar la sostenibilidad y el bienestar para todos y todas reta a los ciudadanos y a las empresas a hacer las cosas de manera radicalmente diferente. La investigación y la innovación pueden tener un valor instrumental en este sentido, facilitando soluciones de movilidad y energía que sean limpias y rentables, creando nuevos modelos de consumo que sean realmente sostenibles, desarrollando tecnologías y modelos de negocio que creen oportunidades económicas para los ciudadanos y las ciudadanas de las regiones apartadas, u ofreciendo innovaciones para mejorar los servicios públicos mejores y su fácil acceso.

Sin embargo, se requiere un enfoque de investigación, desarrollo e innovación distinto al que se ha seguido hasta la fecha en la Unión Europea para usar la política de innovación frente a los desafíos sociales. Tradicionalmente, el apoyo a la innovación de la UE se ha centrado

principalmente en asuntos de competitividad industrial. El apoyo a la investigación y el desarrollo dentro de la UE ha creado con los años un círculo elitista al que pueden acceder, casi en exclusiva, “los mejores de la clase” dado que la financiación se dirige a los campeones industriales para acelerar sus ciclos de innovación y crear, defender y ampliar su ventaja competitiva en los mercados internacionales.<sup>96</sup>

Además, un enfoque tan estrecho en el liderazgo industrial y la competitividad reduce la innovación a consideraciones meramente comerciales. En consecuencia, la historia de la política de innovación de las últimas décadas está plagada de ejemplos de cómo la investigación financiada con fondos públicos ha llevado a avances que luego el sector privado ha explotado en base a consideraciones exclusivamente comerciales. Si bien ello ha permitido que las empresas obtengan beneficios asombrosos, frecuentemente usando estrategias de precios excesivos, el interés público se ha quedado en un segundo plano, por ejemplo, en términos de garantizar un acceso equitativo

<sup>94</sup> Servicio de Investigación del Parlamento Europeo (2020): *What future for the social economy?*, pp.6-7, Estudio disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS\\_BRI\(2020\)659336](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2020)659336)

<sup>95</sup> EASME (2019) Seguimiento de la Social Business Initiative (SBI): *Cooperation between social economy enterprises and traditional enterprises*, Estudio y resumen ejecutivo disponibles en: [https://ec.europa.eu/growth/content/social-business-initiative-sbi-follow-cooperation-between-social-economy-enterprises-and\\_en](https://ec.europa.eu/growth/content/social-business-initiative-sbi-follow-cooperation-between-social-economy-enterprises-and_en)

<sup>96</sup> European Policy Centre (2021): *The Industrial Strategy Refresh: A new opportunity to reboot the EU's industrial innovation performance*, Documento político disponible en: <https://epc.eu/en/Publications/The-Industrial-Strategy-refresh-3da158>

a las nuevas tecnologías digitales y a los tratamientos farmacéuticos, a pesar de que los fondos públicos han servido fundamentales para activar los ciclos de innovación subyacentes.<sup>97</sup>

Una política de innovación que apoye a sociedades sostenibles y cohesionadas, que fomente el bienestar de sus ciudadanos y ciudadanas, y que cierre las brechas entre jóvenes y mayores, y entre regiones rurales y urbanas, exige un cambio de enfoque. Requiere entender la investigación y la innovación como un bien público esencial que se ofrece a todos los ciudadanos y las comunidades, que dependen de sus resultados para satisfacer sus necesidades y aspiraciones de bienestar. Esa función de bien público de la investigación y la innovación se asocia al objetivo de igualar las condiciones de vida y el acceso a las oportunidades sociales y económicas en lugar de aspirar a crear y defender una ventaja competitiva.

Los procesos de innovación deben orientarse a objetivos específicos a fin de cumplir esta tarea, enfocándose, por lo tanto, en obtener resultados concretos relacionados con el bienestar y que estén diseñados específicamente para las comunidades que deben beneficiarse de los mismos. Dichos procesos deben basarse en redes de actores que incluyan a investigadores, empresas y partes interesadas y deben estar dirigidas por gobiernos que las gestionen activamente a fin de crear “valor público” y contribuyendo así a un objetivo social común. En lugar de “empujar” a los mercados a que se adapten y perfeccionen sus capacidades, el papel del gobierno en labores de este tipo es crear mercados completamente nuevos que sirvan mejor a la satisfacción de las necesidades de la sociedad relacionadas con bienestar y asumir el riesgo financiero asociado, actuando como un inversor preferente, y no siendo la última opción.<sup>98</sup>

En la Unión Europea ya se dispone de capacidades únicas para llevar a buen puerto un enfoque de investigación e innovación, orientado a objetivos específicos, que aborde desafíos sociales fundamentales bajo el liderazgo de un Estado emprendedor. Se trata de una posibilidad real cuando se dispone de más de 300 infraestructuras públicas importantes de investigación en Europa, por ejemplo, en forma de institutos de investigación y de redes que combinan experiencia científica de categoría mundial con una financiación que no depende del éxito comercial inmediato, y que estimulan la innovación de vanguardia por el bien de la justicia social y medioambiental, y no buscando el máximo beneficio. Debe aprovecharse de forma sistemática ese potencial de crear valor público, por ejemplo, en la transición energética, la movilidad, la economía digital, la salud y la transición demográfica.

Sin embargo, este enfoque implicaría que dichas capacidades no se utilicen solamente para realizar investigaciones fundamentales, sino que también se mantengan activamente involucradas en las etapas posteriores del ciclo de innovación, incluyendo su comercialización y su despliegue. Estos esfuerzos podrían beneficiarse aún más de la cooperación estructurada con empresas públicas y con empresas mixtas público-privadas que, a pesar de las presiones de privatización a las que se han visto sometidas en las últimas décadas, siguen abundando en los mercados de la UE. De lo contrario, el cumplimiento de dichas labores seguiría dependiendo de operadores cuyo único objetivo es obtener el máximo beneficio, lo que suele llevar con demasiada frecuencia a precios excesivos para el usuario o al estancamiento de aquellos procesos de innovación que no atienden intereses inmediatos, a pesar de su probado valor social y ecológico.<sup>99</sup>

Además de un cambio de enfoque en la gobernanza de la investigación y la innovación, el éxito de la investigación que se oriente a objetivos también requiere reformas en el sector de la ciencia, donde una investigación demasiado especializada ha perdido en ocasiones el contacto con los desafíos a los que hace frente una población mundial afectada por el agravamiento de las desigualdades y la degradación medioambiental. Como se indica en el Informe de Desarrollo Sostenible Mundial de 2019: *“Ahora, el mundo necesita más la ciencia de la sostenibilidad. Se trata de un área nueva y más comprometida de estudios académicos, que arroja luz sobre las interacciones entre la naturaleza y la sociedad, que son complejas y suelen ser polémicas y estar colmadas de valores, al tiempo que generan un conocimiento científico que puede utilizarse en el desarrollo sostenible. Ello significa abordar los riesgos, la incertidumbre, los aspectos éticos y el uso apropiado del principio de precaución. Implica trabajar con los grupos afectados a fin de reconocer problemas y objetivos y de identificar compensaciones fundamentales”*.<sup>100</sup> Los proyectos pioneros de la ciencia de la sostenibilidad, aunque están infra desarrollados en la actualidad, tanto en Europa como el resto del mundo, han mostrado su capacidad a la hora de crear nuevas formas de conocimiento y, lo que es más importante, de volverlas ejecutables de manera que conviertan los desafíos y los dilemas en beneficios colaterales para los seres humanos y el planeta. Esta ciencia tiene el potencial de impulsar el bienestar sostenible de todos y todas al combinar el conocimiento de múltiples disciplinas científicas y colaborar con grupos heterogéneos de ciudadanos, empresas y partes interesadas del gobierno, lo cual debe desarrollarse y aprovecharse estratégicamente.

Desde su reciente reforma, Horizonte Europa, el principal programa de financiación de la investigación y la innovación en la UE, con un presupuesto de 95.500 millo-

<sup>97</sup> Mariana Mazzucato (2015): *The Entrepreneurial State*, 2ª edición revisada, Penguin Books

<sup>98</sup> *Ibid.*

<sup>99</sup> Florio, M. y Giffoni, F. (2019): *L'impatto sociale della produzione di scienza su larga scala: come governarlo?*; Forum Disuguaglianze Diversità, disponible en: [https://www.forumdisuguaglianzediversita.org/wp-content/uploads/2019/09/Florio-Giffoni\\_x96206.pdf](https://www.forumdisuguaglianzediversita.org/wp-content/uploads/2019/09/Florio-Giffoni_x96206.pdf)

<sup>100</sup> Grupo Independiente de Científicos nombrado por el secretario general (2019), *Global Sustainable Development Report 2019: The Future is Now – Science for Achieving Sustainable Development*, Naciones Unidas, Nueva York, p. 120, disponible en: [https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/24797GSDR\\_report\\_2019.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/24797GSDR_report_2019.pdf)



## » La innovación orientada al logro de objetivos específicos no debe ser solamente una prioridad de los programas europeos de financiación a gran escala, pueden duplicarse a nivel nacional, regional y local.«

nes de euros durante el período 2021-27, ha comenzado a adoptar la orientación a objetivos específicos como parte de su cartera de políticas de apoyo a la investigación y la innovación. En consecuencia, se han definido cinco áreas de objetivos (la lucha contra el cáncer, la adaptación al cambio climático, unos océanos en buen estado, ciudades inteligentes y neutras respecto al clima, y suelos y alimentos saludables) de cara a lanzar proyectos relacionados.<sup>101</sup> En este sentido, la Comisión Europea puede afirmar legítimamente que asume un papel pionero. Sin embargo, persisten importantes desafíos respecto a la implementación completa y exitosa del enfoque de objetivos específicos, lo cual requerirá que la Comisión se involucre en procesos integrales de experimentación, aprendizaje y desarrollo de capacidades.

Además, la innovación orientada al logro de objetivos específicos no debe ser solamente una prioridad de los programas europeos de financiación a gran escala. De

hecho, pueden duplicarse enfoques similares a nivel nacional, regional y local, donde hacen falta urgentemente soluciones de innovación social y tecnológica que permitan resolver los problemas concretos que afrontan los ciudadanos, sus comunidades y las empresas en su transición a una economía y una sociedad que sean sostenibles. Por lo tanto, la Comisión Europea debe considerar que el giro hacia este tipo particular de política de innovación es un proceso de liderazgo en innovación en sí mismo y debe trabajar para ampliarlo con el fin de que los gobiernos y las autoridades públicas de todos los niveles participen en el mismo.

La ICSE recomienda enfocarse en una serie de áreas clave a fin de garantizar la implementación exitosa del enfoque de innovación orientada a objetivos específicos a nivel de la Comisión Europea e iniciar así su integración en todos los niveles de gobernanza.

## Crear capacidad intersectorial dentro de la Comisión Europea

La innovación orientada a objetivos específicos requiere enfoques colaborativos e intersectoriales en la gobernanza de los procesos de innovación y sus resultados. De cara a tener éxito, los servicios de la Comisión que lideran a las redes de investigadores, las partes interesadas y las empresas que impulsan el proceso de innovación deben estimular el intercambio constante, la cooperación y el aprendizaje mutuo entre dichos socios y garantizar una retroalimentación continua entre la red de innovación y los servicios gubernamentales especializados que sean responsables de las áreas políticas involucradas a lo largo del proceso y del ciclo de vida de los resultados de innovación previstos. Ello puede suponer un desafío para la Comisión Europea, una institución que sigue principalmente un enfoque sectorial donde diferentes departamentos (Direcciones Generales (DG)) reclaman la

<sup>101</sup> Cf. [https://ec.europa.eu/info/horizon-europe/missions-horizon-europe\\_en](https://ec.europa.eu/info/horizon-europe/missions-horizon-europe_en)

responsabilidad exclusiva de sus ámbitos políticos y prefieren trabajar en “silos”. La implementación exitosa en la Comisión Europea del enfoque de innovación orientada a objetivos requiere el desarrollo de nuevos procesos organizativos y de capacidad de coordinación intersectorial dentro de la institución. Si bien la creación de las denominadas juntas de misión, que están presididas por representantes de alto nivel de diferentes Direcciones Generales de la Comisión en la supervisión de las misiones Horizon, parece ser un paso prometedor en esta dirección, la Comisión también debe garantizar la creación de la capacidad administrativa apropiada para la gestión diaria de las misiones de innovación. A diferencia de los programas Horizon previos, esa gestión de proyectos no se debe subcontratar a proveedores externos. Solo de esta forma podrá desarrollarse una cultura organizativa que esté impulsada por un propósito que es fundamental para el éxito de las misiones de innovación, y que se base en una coordinación horizontal robusta y se oriente al desarrollo de conocimientos institucionales y de mejores prácticas.<sup>102</sup> Fundamentalmente, estas estructuras de gobernanza de los procesos de innovación orientados a objetivos específicos deben estar estrechamente vinculadas y basarse en los conocimientos generados por la Capacidad de Bienestar Sostenible Futuro de la Comisión Europea a fin de garantizar un alto grado de coherencia con los objetivos y el análisis que sustenta la futura política de la UE, en general.

## Utilizar la propia curva de aprendizaje para incorporar el enfoque orientado a objetivos específicos

---

Este proceso de aprendizaje institucional debe documentarse, evaluarse y desarrollarse en una estrategia global de integración que esté dirigida a todos los ámbitos políticos de la UE y a todos los niveles de gobierno. En la práctica, todos los programas de la UE, especialmente aquellos que tengan un componente de inversión, pueden convertirse en facilitadores de la innovación orientada a objetivos específicos. Facilitar información sobre los beneficios de este enfoque a las autoridades de gestión, así como una guía práctica para su implementación, puede servir para reproducir las misiones de innovación y el desarrollo de soluciones innovadoras mucho más allá de los programas de investigación e innovación de la UE. Asimismo, se debe facilitar la orientación correspondiente a las autoridades nacionales, regionales y locales donde el enfoque a la innovación orientada a objetivos específicos ya ha despertado un interés significativo como palanca que impulsa el desarrollo regional y a la hora de ofrecer soluciones particulares al lugar, ante los desafíos asociados con la necesaria transición a un modelo económico y social sostenible.<sup>103</sup> Además, estos enfoques de integración también deben integrarse en la cooperación al desarrollo de la UE a fin de ayudar a los países en desarrollo y en transición a adoptar el enfoque orientado a objetivos específicos en investigación e innovación y a desarrollar capacidades conexas.

## Crear centros europeos de innovación

---

La Comisión Europea debe trabajar en la creación de centros europeos de innovación para desarrollar la capacidad de innovación orientada a objetivos específicos en Europa. Dichos centros deben conectar las infraestructuras públicas de investigación –como las redes y los institutos públicos de investigación, las empresas públicas, privadas y mixtas– más allá de las fronteras a fin de colaborar como parte de misiones de innovación orientadas al largo plazo. Esa colaboración debe orientarse al desarrollo conjunto de tecnología e innovaciones, así como a la transferencia de conocimientos y tecnologías entre las organizaciones participantes. A través de esos centros, que podrían estructurarse temáticamente con el fin de ofrecer soluciones que aborden los desafíos fundamentales relacionados con el cambio climático, la transición energética, la movilidad, la economía digital, la salud y la transición demográfica, se podría acceder ampliamente a dichos avances científicos en toda Europa, que podrían difundirse en base a consideraciones de justicia social y medioambiental, y no solo por su viabilidad comercial.

<sup>102</sup> Mazzucato (2021), p. 117

<sup>103</sup> <https://pes.cor.europa.eu/place-based-approach-key-research-and-innovation>

## Impulsar la Ciencia Europea de la Sostenibilidad

---

La Comisión Europea debe involucrarse con los Estados miembros a fin de incorporar este enfoque en el panorama académico europeo de cara a mejorar la capacidad de la ciencia de la sostenibilidad en la UE. Ello implicaría actualizar los planes de estudio de los cursos de manera que los graduados puedan comunicarse y colaborar más allá de los límites disciplinarios, a fin de interactuar con las comunidades de partes interesadas no académicas y de cara a identificar y abordar asuntos de investigación que sean socialmente relevantes. Los fondos de investigación y desarrollo de la UE, en particular el programa Horizon, deben convertir la financiación de proyectos de investigación asociados en una prioridad fundamental, así como el objetivo de crear excelencia europea en las ciencias de la sostenibilidad, de cara a fomentar las nacientes ciencias europeas de la sostenibilidad. Además, deben reformarse los incentivos laborales para los investigadores profesionales de forma que se recompense la transdisciplinariedad y el compromiso social y no solo, como suele ser el caso en la actualidad, altos grados de especialización y contribuciones a un número selecto de publicaciones académicas.<sup>104</sup>

## Adaptar la financiación de la investigación y de la innovación del sector privado

---

Impulsar la investigación y la innovación orientadas a objetivos específicos del sector privado también requiere un cambio de política en el panorama de la financiación de la innovación. Los gobiernos de la UE muestran actualmente un fuerte sesgo a la hora de apoyar la innovación de las empresas del sector privado que se dedican a la investigación y el desarrollo, principalmente, a través de incentivos fiscales. Sin embargo, los incentivos fiscales solo tienen éxito en estimular la investigación y el desarrollo en las últimas etapas del ciclo de innovación, por ejemplo, cuando se lleva a cabo la investigación y el desarrollo de cara a preparar la comercialización de tecnologías o soluciones preexistentes. Los incentivos fiscales tienen impactos mucho menores que el apoyo financiero directo a la hora de estimular la investigación básica y aplicada, que constituye el ingrediente fundamental de la innovación orientada a objetivos específicos. Por lo tanto, el cambio a una innovación que esté orientada a objetivos específicos debe acompañarse de un reequilibrio de la financiación de la innovación hacia más subvenciones, y menos exenciones fiscales, y que estén mejor focalizadas.<sup>105</sup> Sin embargo, los organismos públicos de financiación de la innovación deben retener la participación o la propiedad intelectual (parcial) de las innovaciones por principio, de cara a evitar situaciones donde los fondos públicos se utilicen para asumir riesgos en las primeras etapas del ciclo de innovación, pero los beneficios que se generan con las innovaciones exitosas se quedan exclusivamente en las empresas que comercializan dichas soluciones.

## Desarrollar una Norma Europea para los Fondos de Innovación

---

Con el fin de incrementar la financiación disponible para apoyar la investigación y la innovación, la propiedad intelectual y de capital que los gobiernos tengan en proyectos de innovación debe transferirse a fondos de innovación que apoyen el siguiente ciclo de innovación. Dichos fondos pueden establecerse potencialmente a todos los niveles de gobierno, del nivel de la UE al nivel local. Esos fondos y los acuerdos para mantener la propiedad intelectual y de capital deben basarse en una norma europea común que facilite la cooperación transfronteriza en innovación entre las partes interesadas. Por lo tanto, la Comisión Europea debe proponer un Reglamento que cree un estatuto uniforme para dichos fondos en todos los Estados miembros de la UE.<sup>106</sup>

<sup>104</sup> Para consultar un debate en detalle sobre las reformas que hacen falta en la ciencia y el mundo académico de cara a impulsar la ciencia de la sostenibilidad, vea el informe del Grupo Independiente de Científicos nombrado por el secretario general (2019): *Global Sustainable Development Report 2019: The Future is Now – Science for Achieving Sustainable Development*, Naciones Unidas, Nueva York, disponible en: [https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/24797GSDR\\_report\\_2019.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/24797GSDR_report_2019.pdf)

<sup>105</sup> OCDE (2020): *How effective are R&D tax incentives? New evidence from the OECD microBERD project*, disponible en: <https://www.oecd.org/sti/microberd-rd-tax-incentives-policy-note.pdf>

<sup>106</sup> Mazzucato (2013): pp. 203-4



# CAPÍTULO 4

## Vivir en una sociedad de cambio: el imperativo de una transición justa

Introducción	Resiliencia: una definición inclusiva para implementar políticas transformadoras	Gobernanza de inclusión y una democracia abierta para una transición justa
117	120	126
La educación y el aprendizaje de larga duración	Una transición justa y políticas sensibles con los lugares para una cohesión sostenible	La justicia del clima: necesitamos un marco de adaptación equitativo y políticas medioambientales justas
132	138	144

A principios de este año, la Comisión Europea publicó una propuesta legislativa que aspiraba a crear un “Fondo de Transición Justa” dentro de un mecanismo con el mismo nombre (JTM, Mecanismo para una Transición Justa, por sus siglas en inglés). La operacionalización del concepto de transición justa es un paso político indiscutiblemente significativo en la dirección correcta, ya que aspira a garantizar que la transición hacia una economía neutral respecto al clima suceda de manera equitativa.

## Summary

A principios de este año, la Comisión Europea publicó una propuesta legislativa que aspiraba a crear un “Fondo de Transición Justa” dentro de un mecanismo con el mismo nombre (JTM, Mecanismo para una Transición Justa, por sus siglas en inglés). La operacionalización del concepto de transición justa es un paso político indiscutiblemente significativo en la dirección correcta, ya que aspira a garantizar que la transición hacia una economía neutral respecto al clima suceda de manera equitativa. Sin embargo, le falta una definición sustancial de transición justa en relación con las personas y las comunidades. Con todo, sería peligroso un enfoque demasiado limitado, que esté ciego ante la magnitud actual de la crisis social, porque podría subestimar los graves riesgos sociales y políticos asociados con una política del clima que no se integre en una política social que sea igualmente ambiciosa.

Aquí es donde nuestro enfoque de “una transición justa” puede ser un concepto potente de la política de principios del siglo 21, al abordar la mega crisis a la que hacemos frente, siempre que abracemos su pleno significado. No podemos permitir, de ninguna manera, que se genere un conflicto entre los objetivos de política social y los medioambientales. Porque significaría que los sectores más vulnerables de la sociedad asumirían en solitario las consecuencias de una transición fallida. En cambio, una auténtica transición socio-ecológica debe dar respuesta al cambio medioambiental con progreso social. La transición que estamos pidiendo debe ser justa, debe ofrecer estabilidad y debe prometer protección. Se aportará, por lo tanto, un enfoque concreto para la formulación de políticas anticipatorias y de inclusión: es clave generar la capacidad que permita anticipar los cambios estructurales con objeto de favorecer que la política intervenga antes de que se genere el daño, de cara a lograr justicia y un bienestar sostenible.

En este sentido, ofrecemos una definición inclusiva de resiliencia para implementar políticas transformadoras. Esta definición requerirá que los legisladores

y las legisladoras entiendan la resiliencia en el contexto de la sostenibilidad, observando el conjunto del sistema ecológico, social, económico y político. Su enfoque transformador lleva a una cuestión importante: quién decide cuándo y por qué un sistema concreto debe considerarse “resiliente” y cuál sería el objetivo político que queremos lograr por medio de la fase de transformación. Aquí es donde es fundamental que exista un fuerte consenso social sobre el objetivo y las vías de la sostenibilidad. De hecho, un enfoque así sobre una transición justa se utilizaría incluso para (re-)vivificar la propia democracia. Una auténtica democracia participativa debe definir la naturaleza de la ambiciosa reforma a la cual la Unión Europea debe someterse para alcanzar los objetivos de bienestar humano y crear conjuntamente la sociedad del mañana.

Esta sección propone crear mecanismos de gobernanza incluyente a todos los niveles, de forma que los ciudadanos y las ciudadanas, las comunidades, los sindicatos y los empleados puedan formar parte de la implementación de una estrategia que hayan decidido conjuntamente. En la misma línea, esta sección busca reafirmar el papel esencial de la educación, la formación y el aprendizaje de larga duración para allanar el camino a un futuro sostenible en Europa y otros lugares.

Sin embargo, esta transformación no puede bastar para cumplir el compromiso de la Unión Europea de “no dejar a nadie atrás”, si no se sitúa en el marco de un enfoque integral que tenga impactos distributivos de amplio alcance sobre grupos sociales, regiones y localidades. Nuestra definición de transición justa requiere la aplicación de un enfoque que sea sensible al lugar, que invitaría a crear una mayor variedad de estrategias de desarrollo regional, abriendo la puerta a soluciones más complejas, pero más justas, que no pueden lograrse mediante un enfoque “único”.

Finalmente, y de cara a garantizar una transición justa, debemos abordar las dos dimensiones de los desafíos a los que hacemos frente cuando se buscan objetivos de justicia del clima, principalmente: abordar la vulnerabilidad desigual y la exposición al riesgo medioambiental en la sociedad y el trabajo, por una parte; y la necesidad de justicia social en las políticas medioambientales, por otra.

## 4.1. Introducción

### El concepto de transición justa

El concepto de transiciones justas se originó en el movimiento laboral estadounidense. En la década de 1970, Tony Mazzacchi (líder del Sindicato de Trabajadores Petroleros, Químicos y Atómicos) presionó al gobierno de los Estados Unidos para que apoyara a los trabajadores en tiempos de guerra, que estaban en riesgo de perder sus trabajos como resultado del desarme. Una década más tarde, los sindicatos adaptaron el concepto en respuesta a una oleada de nuevas políticas de protección medioambiental<sup>107</sup> buscando contrarrestar el discurso de “empleo versus medio ambiente” y fomentar la colaboración entre los grupos sindicales y de justicia ambiental. Ello condujo al desarrollo de una estrategia integral de múltiples partes interesadas.

En este sentido, el trabajo del movimiento sindical en relación con transiciones que sean justas ha contribuido significativamente al debate climático internacional en las últimas dos décadas. El concepto se incorporó posteriormente al texto de negociación de la Cumbre de Copenhague de 2009 y después al preámbulo del Acuerdo de París que se adoptó en diciembre de 2015.<sup>108</sup>

A nivel político de la UE, el llamamiento a una transición justa también se convirtió en una de las principales demandas del PSE y del Grupo S&D durante la campaña electoral europea de 2019, que la nueva Comisión incorporó después en sus prioridades estratégicas.

El 14 de enero de 2020, la Comisión Europea publicó una propuesta legislativa que tenía como objetivo crear un “Fondo de Transición Justa” incluido en un mecanismo del mismo nombre (JTM, por sus siglas en inglés).<sup>109</sup> Dicho mecanismo, basado en tres pilares que combinan la financiación pública europea, nacional, local y privada, tiene como objetivo garantizar la reconversión profesional de las personas que se vean directamente afectadas por la previsible desaparición de las actividades de altas emisiones de carbono, así como la revitalización económica y del terreno de áreas de todo el continente, pero principalmente en Europa Central y Oriental. La puesta en práctica del concepto de transición justa en forma del mecanismo de transición justa de la UE es un paso político indiscutiblemente significativo en la dirección correcta, ya que tiene como objetivo garantizar que la transición hacia una economía que sea climáticamente neutra se produce de manera equitativa. Sin embargo, carece de una definición sustancial de transición justa en relación con las personas y las comunidades.

<sup>107</sup> Mazzacchi reconoció que las actividades asociadas a sus industrias dañaban el medio ambiente y abogó por políticas públicas que protegieran el medio ambiente, así como a los trabajadores y las trabajadoras. Después propuso un “super fondo para los trabajadores” tras los estudios patrocinados por el sindicato y los empleados que citaban importantes pérdidas de puestos de trabajo como resultado de una mayor regulación ambiental. *Just Transition Concepts And Relevance For Climate Action- A Preliminary Framework* - Center for Strategic and International Studies (CSIS) y Climate Investment Funds (CIF Ben Cahill (CSIS) y Mary Margaret Allen (CSIS) - Junio de 2020

<sup>108</sup> El Acuerdo de París requiere que los planes nacionales sobre el cambio climático incluyan medidas para una transición justa, enfocándose en empleo digno y de calidad.

<sup>109</sup> COM/2020/22

El concepto de “transición justa” puede ser un poderoso concepto político de principios del siglo XXI, cuando se aborda la mega crisis a la que hacemos frente, siempre que aceptemos su significado completo.

Sin embargo, los compromisos políticos sobre una transición justa en relación con la política climática y ecológica no llegan a abrazar la magnitud de lo que está en juego. En general, la transición justa se define como un conjunto de políticas compensatorias dirigidas a los hogares de bajos ingresos y, en el mejor de los casos, trata de no dejar a nadie atrás. Esa es la narrativa que utiliza, por ejemplo, la Comisión Europea.

Creemos que este es un enfoque limitado, que no ve la magnitud real de la crisis social, y que es peligroso porque, en el mejor de los casos, podría subestimar los graves riesgos sociales y políticos asociados con una política climática que no esté insertada en una política social que sea igualmente ambiciosa.

Los expertos y las expertas del clima conocen bien los puntos de inflexión del proceso de calentamiento global y el riesgo que representan.<sup>110</sup> Un riesgo similar se haya en la crisis social, que las protestas de los chalecos amarillos de Francia ilustraron dramáticamente en 2018. No bastará con intentar compensar a las poblaciones frágiles y de ingresos medios-bajos. Dichas compensaciones no serán suficientes porque no resolverán la crisis social subyacente. Es posible que vuelvan a surgir amplias pro-

testas en otras partes de Europa. En un clima tan tenso, podrían abrir el camino a un resurgimiento de la política populista de derechas, inspirada en la experiencia de Trump en los EE. UU. Por lo tanto, una transición justa debe estar a la altura de los desafíos sociales a los que se enfrentan nuestras sociedades.

Como se indicó anteriormente en el prólogo de este informe, el planeta se encuentra en un estado permanente de crisis políticas, económicas, sociales y ecológicas múltiples e interrelacionadas. Las transiciones que nuestras sociedades están experimentando, y que afrontarán en las próximas décadas, serán multifacéticas y probablemente perpetuas. Las transiciones ya no serán fases temporales. Se están convirtiendo en una nueva normalidad. Por lo tanto, los legisladores y las legisladoras progresistas se enfrentan a un desafío sin precedentes: inevitablemente se producirán transiciones continuas y de gran alcance y su principal responsabilidad es orientarlas hacia resultados que sean justos.

**De ninguna manera podemos permitir que se genere un conflicto entre los objetivos de la política social y la medioambiental porque significaría que los sectores más vulnerables de la sociedad soportarían solos las consecuencias de una transición fallida.**

El nexa socio-ecológico, que consideramos una característica determinante,<sup>111</sup> conlleva que una auténtica

» De ninguna manera podemos permitir que se genere un conflicto entre los objetivos de la política social y la medioambiental porque significaría que los sectores más vulnerables de la sociedad soportarían solos las consecuencias de una transición fallida.«

<sup>110</sup> El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (GIECC) introdujo la idea de los puntos de inflexión hace dos décadas. Los puntos de inflexión son acontecimientos que tienen un gran impacto y que están interconectados a través de diferentes sistemas biofísicos, lo cual compromete potencialmente al mundo a cambios irreversibles a largo plazo (por ejemplo: la pérdida descontrolada de capas de hielo que aceleran el aumento del nivel del mar; bosques y otras reservas naturales de carbono como el suelo congelado, que liberan esas reservas a la atmósfera como dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), acelerando el calentamiento y la desactivación del sistema de circulación oceánica).

<sup>111</sup> Los lectores y las lectoras pueden consultar nuestra sección conceptual 1.3



transición socio-ecológica debe responder al cambio ambiental con progreso social. Ello equivale a construir un estado socio-ecológico que sustente la transición y que tenga el objetivo final de mejorar el bienestar humano presente y futuro, en lugar de incrementar el crecimiento económico, aunque sea “verde”. La transición debe ser justa, debe ofrecer estabilidad y debe prometer protección.<sup>112</sup>

En este sentido, podría ayudar la contribución sustancial del concepto de **resiliencia** y de sus indicadores relacionados. La auténtica resiliencia permite reducir nuestras vulnerabilidades, prevenir riesgos y, ante los desafíos, desarrollar soluciones innovadoras que transformen y protejan eficazmente a nuestras sociedades frente a amenazas futuras. En una transición socio-ecológica, la resiliencia es la capacidad de hacer frente a conmociones y cambios estructurales persistentes, de tal manera que se incremente el bienestar individual y social actual, sin comprometer el de las generaciones futuras. En esta sección, profundizaremos en las políticas relacionadas con la capacidad transformadora de la resiliencia.<sup>113</sup> La característica principal de esta capacidad transformadora es que no solamente incluye cambios técnicos y tecnológicos, sino también cambios culturales, cambios de comportamiento y reformas institucionales. Estas transformaciones deberían llevar a un camino nuevo y sostenible, con niveles mejorados de bienestar.

Una transición justa requiere anticipación e intervenciones políticas que estén cuidadosamente calibradas de cara a mitigar potenciales conflictos y cambios de la transición y, por lo tanto, evitar que surjan vulnerabilidades adicionales y, al mismo tiempo, abordar las desigualdades preexistentes. Que haya planificación y una toma de decisiones transparente que lleve a medidas de transición justas evitará el miedo, la oposición y los conflictos entre comunidades e intergeneracionales. La gente necesita ver el futuro de forma que le permita comprender que, pese a las amenazas, hay seguridad y mejora.

Por lo tanto, se prestará especial atención a **la formulación de políticas que sean inclusivas y preventivas**: es fundamental crear capacidad que permita anticipar cambios estructurales a fin de permitir que las políticas intervengan antes de que se causen daños para lograr justicia y bienestar sostenible.

Una transición justa debe guiarse por **el principio de reconocimiento**, que implica una participación precisa de los grupos vulnerables a los impactos en el contexto

de las transiciones, como mínimo. Por supuesto, la representación debe capturar con precisión los intereses, los valores y la heterogeneidad de los mismos. Con el fin de hacerlo de manera eficaz, dichos grupos requieren los mecanismos y el conocimiento que les permitan participar en la toma de decisiones, lo cual suele lograrse mediante el desarrollo de capacidades. La educación y la formación son fundamentales en este sentido de cara a garantizar la fluidez y la inclusión en la transformación sostenible de la sociedad.

Igualmente importante, **una participación justa y significativa de carácter más procedimental** requiere que la misma otorgue cierto peso en el proceso de toma de decisiones. Ello podría abarcar desde consultas a través de un diálogo social que sea eficaz hasta la participación en negociaciones formales a fin de evitar las relaciones de poder desiguales. En relación a esto último, se debe prestar más atención a enfoques que sean más deliberativos y permitan que las personas participen en debates complejos sobre una base más equitativa, así como alzar su voz a la hora de defender un futuro deseable. La democracia participativa debe definir la naturaleza de la ambiciosa reforma que la UE debe llevar a cabo a fin de alcanzar los objetivos de bienestar humano y crear conjuntamente la sociedad del mañana. Las posibilidades de construir nuevos sistemas democráticos híbridos, que combinen formas de democracia directa y representativa, digital y territorial, son fundamentales de cara a involucrar mejor a las personas en el proceso de toma de decisiones políticas.

**Una transición socio-ecológica debe promover políticas que aseguren la igualdad territorial, utilizando un enfoque de lugar específico.** En este sentido, se debe otorgar un mayor protagonismo a los planes territoriales creados y diseñados a nivel territorial y que involucran a una variedad de actores públicos y privados locales a la hora de desarrollar los indicadores y las políticas socio-ecológicas locales. El diálogo social, la negociación colectiva y la participación son valores e instrumentos básicos que apuntalan y pueden conciliar la promoción de la cohesión social, la calidad del empleo, la creación de empleo y una mayor innovación y equidad de las economías y sociedades europeas. En ese sentido, será particularmente crítico involucrar a los sindicatos en los planes de acción climática a fin de construir y desarrollar derechos para una transición justa.

Por último, la noción de **justicia climática** debe orientar el proceso de la elaboración de políticas de cara a evitar

<sup>112</sup> *Towards a social-ecological transition. Solidarity in the age of environmental challenge*. Eloi Laurent y Philippe Pochet, ETUI, Instituto Sindical Europeo, 5 de noviembre de 2020

<sup>113</sup> Tres atributos asociados de los sistemas socio-ecológicos determinan sus trayectorias futuras y pueden clasificarse como “capacidad de absorción”, “capacidad de adaptación” y “capacidad de transformación”. *For Good Measure - Advancing Research on Well-being Metrics Beyond GDP* - Marleen de Smedt, Enrico Giovannini, Walter J. Radermacher

que los impactos de la transición se distribuyan injustamente por género, ubicación geográfica y edad, lo cual agravaría las desigualdades ya existentes en Europa, cuando se debe conseguir justo lo contrario. El informe ofrecerá propuestas que permitan abordar las desigualdades emergentes (esto es, la lucha contra la pobreza energética, el acceso a la electro movilidad), prestando especial atención a los temas vinculados a la accesibilidad. Por último, dado que el cambio climático ya está teniendo graves consecuencias en Europa y el resto del mundo, el informe explorará opciones relativas a **una estrategia de adaptación climática eficaz** que incorpore objetivos básicos de bienestar. Más allá de la Comunicación no legislativa presentada por la Comisión Europea el pasado mes de febrero, este capítulo propondrá una agenda política mejorada con objetivos vinculantes a nivel de la UE (que incluyen una serie de recomendaciones que van de las pruebas de estrés de adaptación y la integración de la adaptación en la política macro fiscal a la “taxonomía” común de la UE para inversiones sostenibles en la preparación y la prevención de riesgos).

## 4.2. Resiliencia: una definición inclusiva para implementar políticas transformadoras

El concepto de resiliencia ya tiene una larga historia detrás. Se ha investigado en diferentes disciplinas científicas, de la biología y los ecosistemas a la ingeniería (por ejemplo, la elasticidad de materiales) y la salud (por ejemplo, el trauma psicológico), y en diferentes contextos y entidades (comunidades, organizaciones,<sup>114</sup> y naciones). La resiliencia es ahora una palabra que se utiliza ampliamente y que cada vez es más popular en las esferas pública y política. Sin embargo, su significado preciso varía, lo cual tiene importantes implicaciones políticas.

**Una comprensión generalizada y limitada de la resiliencia consiste en volver a un estado anterior tras**

**una perturbación (una conmoción, una crisis ...). No la entendemos así.** La resiliencia es más que eso. En concreto, el objetivo debe ser devolver al sistema a un nuevo estado de equilibrio, a menos que pueda permanecer dentro de su estado de equilibrio, a pesar de la perturbación que lo afectó, precisamente porque la perturbación expuso el fracaso de las medidas previas que iban dirigidas a prevenirlo. Por lo tanto, estas dos nociones diferentes de la resiliencia pueden llevar a conclusiones políticas radicalmente distintas.

Además, cuando una perturbación termina siendo insoportable y adaptarse a ella llevaría a un cambio excesivamente perjudicial (en términos de mayor desigualdad y vulnerabilidad, por ejemplo), la resiliencia debe volverse transformadora. Por ejemplo, en el contexto de la pandemia actual o del cambio climático, la resiliencia transformadora puede definirse como la capacidad de aprender de los acontecimientos previos a fin de diseñar cambios hacia una situación mejor.<sup>115</sup>

Nos basamos en trabajos previos,<sup>116</sup> y ponemos en marcha la noción de resiliencia como la capacidad de hacer frente a los impactos de forma que se refuerce el bienestar social, sin comprometer el bienestar de las generaciones futuras, con la finalidad de favorecer un enfoque que no sea específico a un campo. Ello requiere que los legisladores y las legisladoras entiendan la resiliencia en el contexto de la sostenibilidad, observando todo el sistema ecológico, social, económico y político.

### 4.2.1. La recuperación de la pandemia de la COVID y “reconstruir mejor”

La pandemia de la COVID-19 ha mostrado que las vulnerabilidades en los sistemas sanitarios pueden tener implicaciones profundas en la salud, la actividad económica, la cohesión social o la confianza en el gobierno y, además de todo ello, cómo las causas subyacentes a la aparición de esta enfermedad en los seres humanos pueden desestabilizar el planeta. En consecuencia, debe evitarse un regreso a “la normalidad” para que la recuperación de la pandemia sea duradera y resistente. Se requiere un enfoque en la resiliencia transformadora a fin de hacer frente a esta clase de impactos futuros. Este enfoque transformador debe llevar a los legisladores y las legisladoras a una serie de acciones:

<sup>114</sup> Informe sobre Desarrollo Humano 2014 “Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience”

<sup>115</sup> Puede consultar un debate sobre distintas formas de resiliencia en: *For Good Measure - Advancing Research on Well-being Metrics Beyond GDP* - Marleen de SMEDT, Enrico Giovannini, Walter J. Radermacher

<sup>116</sup> Manca, A. R., Benczur, P., & Giovannini, E. (2017). Building a Scientific Narrative Towards a More Resilient EU Society. JRC Science for Policy Report, JRC28548.

## Resiliencia transformadora post pandémica: hace falta una agenda política integral



SALUD

### a) Sistemas de salud

- explorar los elementos y las condiciones para crear capacidades de cara fortalecer la resiliencia del sistema de salud,
- abordar la prestación de asistencia sanitaria a grupos de pacientes vulnerables y cómo mantener dicha prestación en un sistema sometido a estrés,
- establecer un enfoque común para desarrollar e implementar “pruebas de resiliencia” de los sistemas de salud de los Estados miembros.
- Incluir un mayor enfoque en la salud preventiva de cara a aumentar la resiliencia de la población en general, abordar las desigualdades y reducir el recurso a los cuidados intensivos.

### b) Trabajadores de la salud

- Una agenda política integral para los trabajadores y las trabajadoras esenciales en el ámbito de la salud: mantener seguros en el trabajo a los trabajadores de primera línea, aumentar la capacitación, la información y los recursos, fomentar la colaboración interprofesional e intersectorial con los trabajadores de la salud comunitarios y con los cuidadores informales, mejorar el salario a un salario digno con carácter permanente.

### c) Políticas sanitarias

- Evaluación comparativa y apoyar la investigación y el desarrollo y la adquisición (especialmente de medicamentos innovadores) donde haga falta,
- fórmulas de debate que permitan que los Estados miembros recopilen y compartan datos globales de salud y de situación socioeconómica,
- integrar las tecnologías de la información y la comunicación en todos los niveles de atención y salud pública,
- fortalecer la atención primaria y la atención mental, mejorando el enfoque de la salud pública a la angustia psicológica.



POLÍTICAS  
MEDIOAMBIENTALES

- Integrar consideraciones de biodiversidad en la recuperación de la crisis de la COVID-19. La pérdida de biodiversidad es un factor fundamental de las enfermedades infecciosas emergentes y plantea una variedad de riesgos crecientes para la sociedad. Invertir en la conservación, el uso sostenible y la restauración de la biodiversidad puede ayudar a abordar estos riesgos.

- La protección de los ecosistemas en beneficio de la generación actual y de las generaciones venideras debe situarse en el centro de cualquier política a largo plazo, independientemente de las políticas económicas o sociales específicas.



POLÍTICAS  
ECONÓMICAS

- Los paquetes de recuperación económica deben diseñarse para “reconstruir mejor”. Ello significa hacer más que recuperar rápidamente las economías y los medios de vida.

- Las políticas de recuperación también deben desencadenar inversiones y cambios de comportamiento que reduzcan la probabilidad de futuros choques y aumenten la resistencia de la sociedad ante los mismos cuando se produzcan. En este enfoque es fundamental centrarse en el bienestar y la inclusión.

El escenario de colapso de los servicios sanitarios y sus terribles consecuencias en nuestras sociedades llevó a la adopción de medidas que impactaron muy fuertemente en la vida cotidiana de las personas y exigieron grandes esfuerzos de adaptación, con un alto coste en los ámbitos económico, social y cultural. Se impusieron nuevas cargas a las familias, que pesaron aún más en aquellas viviendas donde conviven muchas personas. A las parejas, y más aún a los padres solteros, en su mayoría mujeres, les resultó particularmente difícil tener niños y adolescentes en casa permanentemente. Los que tienen niños o niñas pequeños y trabajaban desde casa, incluso en profesiones liberales, tuvieron que reorganizar sus agendas, revisar sus prioridades y, por último, pero no por ello menos importante, tratar de compensar la falta de educación escolar que había disponible.

Si se volvieran a imponer cierres completos de escuelas a lo largo de un período de tiempo prolongado, una proporción significativa de estudiantes de los entornos más vulnerables experimentarían probablemente desventajas persistentes a través de una serie de barreras: desconexión educativa a largo plazo, exclusión digital, mala gestión de la tecnología y más desafíos psicosociales. Debemos aprender del impacto de esta fase inicial de la COVID-19 y disponer de sistemas que operen de manera efectiva pese a estar en crisis. Si no se aprende de esta pandemia, se corre el riesgo de exacerbar las desigualdades educativas existentes y someter a los estudiantes, en particular a los de entornos vulnerables, a un mayor riesgo de obtener resultados sociales adversos.

Los equipos directivos futuros deben planificar que las escuelas, los maestros y las maestras, los padres y los estudiantes estén preparados en múltiples niveles para facilitar una respuesta colaborativa, que lleve a una auténtica resiliencia del sistema educativo. Ello debe incluir una alternativa a la presencia física en las instalaciones de los colegios, y los legisladores y los profesionales deben garantizar la equidad a la hora de facilitar educación a todos los estudiantes. Concretamente, eso significaría subrayar la inclusión, el uso apropiado de la tecnología en diversas modalidades, la prestación de apoyo tanto a los profesores como a las familias, así como la importancia de crear comunidades que faciliten el aprendizaje. “Reconstruir mejor” requiere necesariamente respuestas proactivas y multifacéticas que permitan abordar las necesidades educativas y también evitar que se amplíen las disparidades educativas existentes. La resiliencia, en este sector específico, significaría que mientras los gobiernos planifican y se preparan para dar respuesta a desastres futuros deben volver a examinar las asigna-

ciones de recursos a las escuelas a fin de garantizar que todos los estudiantes estén en igualdad de condiciones a la hora de acceder a los recursos, especialmente aquellos recursos relacionados con la tecnología.

En la misma línea, la gente también ha dejado de poder acceder a eventos culturales y sociales desde que llegó la COVID-19. Una respuesta muy común al distanciamiento físico por las restricciones impuestas para luchar contra la pandemia fue recrear la cercanía social. Los ciudadanos y las ciudadanas revisaron los mecanismos de ayuda mutua y solidaridad usando nuevos medios y nuevos canales de comunicación, aprovechando también las posibilidades que ofrece la tecnología digital. Desde los primeros días del confinamiento, la creatividad estalló generando un sinnúmero de iniciativas espontáneas: orga-

» Si no se aprende de esta pandemia, se corre el riesgo de exacerbar las desigualdades educativas existentes y somete a los estudiantes, en particular a los de entornos vulnerables, a un mayor riesgo de obtener resultados sociales adversos.«

nizar aplausos colectivos a quienes estaban en primera línea desde ventanas y balcones, reorganizar espacios, inventar o convertir dispositivos para otros usos novedosos y compartir conocimientos, habilidades, competencias y los recursos que cada cual podría ofrecer al resto. Igualmente, florecieron una serie de iniciativas individuales y colectivas de artistas, músicos, comediantes, así como iniciativas institucionales de museos, teatros y orquestas, que enviaban señales de resistencia desde el mundo de la cultura, el arte y el ocio.

Sin embargo, los sectores cultural y creativo figuran entre los sectores más afectados por la pandemia de la COVID 19. Las medidas de contención que se han puesto en marcha en toda la UE han desatado una cadena de efectos que impactan gravemente en la situación económica y social del sector cultural. Se han organizado muchos conciertos, eventos artísticos y festivales por internet. Sin embargo, a nivel internacional, casi una de cada dos personas no puede acceder a ellos debido a problemas como la falta de conectividad, según estimaciones de la UNESCO.<sup>117</sup> Con el bloqueo, muchos proveedores públicos y privados ofrecieron contenidos digitales de forma gratuita a fin de mantener a la audiencia comprometida y satisfacer la gran demanda de contenido cultural. Aunque facilitar contenido cultural digital y gratuito no es sostenible en el tiempo, se ha abierto la puerta a muchas innovaciones futuras. Hay que abordar la escasez de habilidades digitales dentro del sector y mejorar el acceso digital más allá de las grandes áreas metropolitanas a fin de capitalizar esas iniciativas, con la consideración adicional de que el acceso digital no sustituye a la experiencia social y cultural en vivo o a todas las oportunidades de empleo que las acompañan.

Se pueden desarrollar complementariedades estratégicas en base al impacto de la crisis de la COVID-19 tanto en el sector educativo como en el cultural y el creativo. Ambos sectores se vieron sometidos a una digitalización acelerada que brinda nuevas oportunidades al desarrollo local y regional, pero que también presenta riesgos de exacerbar las desigualdades si no se ponen en marcha medidas de acompañamiento. Dichas medidas incluyen, por ejemplo, el desarrollo de metodologías y soluciones tecnológicas para el aprendizaje a distancia y diseminado, con acceso controlado digitalmente a recursos y experiencias culturales. Las medidas de confinamiento y distanciamiento social también han puesto de manifiesto la importancia de la cultura para el bienestar mental de las personas y, posiblemente, por los efectos psicossomáticos cada vez más documentados del acceso

a la cultura, también para la salud. Este reconocimiento brinda una nueva oportunidad de cara a capitalizar el papel de las artes y la cultura como formas de lograr resiliencia con transformación e invita a facilitar el marco adecuado para posibles intervenciones a nivel político y sectorial con objeto de apoyar dicha transformación.

Esta clase de enfoque transformador de la resiliencia lleva a una pregunta importante: quién decide cuándo y por qué un sistema en particular debe considerarse “resiliente” y cuál sería el objetivo político que queremos lograr en la fase de transformación. Por lo tanto, en una democracia, la resiliencia transformadora debe convertirse en un asunto central de un proceso democrático que sea abierto e inclusivo. Ello informará y determinará las opciones colectivas que se adopten e, igualmente importante, brindará el apoyo público que necesitan unas políticas que, por naturaleza, tienen implicaciones de gran alcance para la ciudadanía en su conjunto.

#### 4.2.2. La resiliencia ante el cambio climático: más allá de la resiliencia del clima

El cambio climático podría provocar daños sociales y económicos mucho mayores que los causados por la COVID-19. Por lo tanto, será imposible lograr una transición justa sin incorporar la resiliencia en la política de cambio climático. Ello requerirá un enfoque integral que se base en la Agenda 2030 de los ODS de las Naciones Unidas. Deben aprovecharse los vínculos existentes entre las dimensiones económica, social y ambiental del desarrollo y las oportunidades de crear sinergias positivas entre ellos, dado que varios de esos vínculos y sinergias son fundamentales a fin de construir resiliencia al cambio climático de manera socio-ecológica.

Así como la vulnerabilidad al cambio climático debe utilizarse como una clave particularmente eficaz a la hora de comprender el estado de nuestras sociedades y territorios, la resiliencia puede ser una herramienta poderosa de cara a revisar los conceptos que rigen la gobernanza actual, en una época de riesgos y desastres. Por tanto, debemos desarrollar herramientas preventivas para anticiparnos a las consecuencias de estos eventos sobre el bienestar sostenible. La resiliencia debe establecer cuál es el futuro deseable para nuestras sociedades, en lugar de ser una simple herramienta de absorción de impactos.

<sup>117</sup> Culture in crisis: policy guide for a resilient creative sector - UNESCO - 2020

## Desarrollar indicadores generales de vulnerabilidad de la UE

---

Los Estados miembros y las regiones (nivel NUTS 2): la vulnerabilidad se entiende mejor como un concepto multidimensional.<sup>118</sup> Se deben tener en cuenta una amplia variedad de factores; debe abarcar las características físicas, sociales, económicas, ambientales e institucionales que podrían verse afectadas por el impacto general de una determinada crisis. Estos factores podrían incluir una gran variedad de datos, del stock de bienes de un hogar y su acceso a los servicios públicos a las características geográficas de un lugar en particular. Por ejemplo, los indicadores de las vulnerabilidades sociales deben tener en cuenta la situación precaria preexistente o que se debe a las medidas introducidas para hacer frente a la emergencia (confinamiento, distanciamiento social, ...) y centrarse en todos los grupos que probablemente hayan experimentado dificultades para cubrir sus necesidades básicas durante el período de confinamiento y que tendrán menos recursos de cara a recuperarse.

## Crear un cuadro de indicadores de resiliencia de la UE y sus Estados miembros<sup>119</sup>

---

Dicho panel permitiría (1) un seguimiento continuo de la resiliencia de la sociedad de la UE y sus Estados miembros, (2) una evaluación de los impactos de las políticas sobre la resiliencia, y (3) en base a dicha información, crear orientaciones para nuevas políticas que mejoren la resiliencia.

- El cuadro de indicadores propuesto tendría como objetivo capturar los aspectos sociales, económicos y de salud, utilizando la selección de indicadores que hay disponibles y están listos para usarse, a fin de estimar la capacidad de resiliencia ante un impacto (como la crisis de la COVID-19) absorbiendo, adaptándose y transformándose en respuesta a la misma.
- Después estas características de resiliencia deben supervisarse constantemente. En base al índice de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, los datos podrían ayudar a sentar los cimientos para medir el progreso de los países, yendo más allá del PIB e incluyendo medidas de bienestar, sostenibilidad ambiental y buena gobernanza.

<sup>118</sup> Birkmann, 2006; Bohle, 2002; Cutter et al., 2000

<sup>119</sup> Building a Scientific Narrative Towards a More Resilient EU Society Part 1: a Conceptual Framework - 2017 - MANCA Anna Rita, BENZUR Peter, GIOVANNINI Enrico

# Analizar la vulnerabilidad y la resiliencia a través de una lente de bienestar humano

---

La resiliencia y la vulnerabilidad no son extremos opuestos del espectro, sino que forman parte de la misma ecuación: la resiliencia determina en gran parte cómo las personas o los sistemas responden a las crisis y, por lo tanto, cómo las personas o los sistemas se ven afectados por esas crisis, y lo vulnerables que son a la hora de experimentar un resultado concreto.

- La sostenibilidad de los sistemas socioeconómicos y naturales en los que viven y trabajan las personas permite fundamentalmente que el bienestar perdure en el tiempo. La sostenibilidad depende de cómo las actividades humanas actuales impactan las existencias de diferentes tipos de capital (natural, económico, humano y social). **Se deben desarrollar indicadores adecuados que permitan describir la evolución de esos stocks.**
- **Crear evaluaciones de impacto de resiliencia climática que estén “integradas”,** que combinarían diferentes tipos de herramientas de elaboración de cara a descubrir las interrelaciones existentes entre las dimensiones ambientales, económicas y sociales del desarrollo, enfocándose en la importancia de llevar las desigualdades a un primer plano. Vulnerabilidad ante el cambio climático, alivio de la pobreza y reducción del riesgo de desastres al tiempo que se reducen las desigualdades estructurales. El próximo paquete “Fit for climate” debe basarse en evaluaciones de impacto que sean transparentes y exhaustivas y reflejen plenamente los beneficios sociales generales de tener mayores ambiciones climáticas en la UE, en particular, en relación con la salud, la reducción de las desigualdades, la cohesión territorial y social y las compensaciones entre diferentes opciones de políticas.

### 4.3. Gobernanza de inclusión y una democracia abierta para una transición justa

La apertura, la transparencia y la participación en el diseño de las políticas, la toma de decisiones y su implementación son componentes claves para generar responsabilidad y confianza, y son necesarios para una transición justa en una democracia vibrante. De hecho, este enfoque sobre una transición justa puede utilizarse incluso para (re)vivir la democracia misma. La UE debe crear un sentimiento de pertenencia e implicación, al mismo tiempo que busca una participación más activa de los ciudadanos y las ciudadanas mediante el desarrollo de instrumentos participativos que sean relevantes, especialmente en un momento en el que se avanza hacia una sociedad neutra en relación con el clima. Esta transición requiere una fuerte voluntad política común; una visión audaz de objetivos a largo plazo. Los cambios que se abordarán son sistémicos y las autoridades públicas deben desarrollar estrategias coordinadas, complementarias e innovadoras a todos los niveles. Este proceso de transformación requiere generar confianza en toda la sociedad. Sobre todo, requiere un diálogo significativo con todas las partes de la misma, en cada etapa del proceso y a todos los niveles.

El Mecanismo de Transición Justa aborda parcialmente esta cuestión al establecer que los Estados miembros preparen sus “Planes territoriales de transición justa”

consultando a las partes interesadas locales (sindicatos, empresas, ONG y autoridades locales).

Es fundamental que exista un fuerte consenso social sobre el objetivo y las vías hacia la sostenibilidad. El diálogo social debe ser una parte integral del marco institucional de formulación y aplicación de las políticas a todos los niveles. Se deben realizar consultas adecuadas, informadas y continuas con todas las partes interesadas relevantes. En los tiempos convulsos que atraviesan las sociedades europeas, hace falta más que nunca solidaridad y una nueva forma de cooperación. No se trata solamente de un tema de solidaridad intergubernamental entre los Estados miembros, sino también de la solidaridad transnacional entre los ciudadanos y las ciudadanas de la UE.

La gobernanza inclusiva y la democracia participativa no buscan lograr un consenso sobre decisiones que ya están tomadas a fin de garantizar que recibirán apoyo. Aspiran a construir esas decisiones de una manera que sea verdaderamente inclusiva.

Desde hace muchos años, países de todo el mundo han sido testigos del creciente y persistente descontento de la gente, que se ha materializado a través de protestas y con el auge de los movimientos populistas, que internet ha expandido aún más. El descontento puede verse como el subproducto de varios factores que están relacionados, como las desigualdades sociales estructurales y generalizadas, que a su vez han erosionado la legitimidad de la democracia liberal y la representación política, y han provocado la pérdida generalizada de confianza en las instituciones.<sup>120</sup>

La UE **no es ajena a este fenómeno generalizado**. Los niveles generalizados de desconfianza amenazan de hecho la legitimación democrática de la UE. No debe percibirse que la complejidad de la toma de decisiones de la UE se aborda “confiando la toma de decisiones a “expertos” y tecnócratas, que se presentarían como opciones políticas de carácter técnico, como si fueran el resultado de una maximización objetiva de “la eficiencia”, de forma unívoca

» Es fundamental que exista un fuerte consenso social sobre el objetivo y las vías hacia la sostenibilidad.«



camente definida, ocultando las claras opciones políticas que las mismas encarnan”.<sup>121</sup>

El filósofo Marcel Gauchet señala que, en el mundo actual, la política se ha convertido en “la auténtica infraestructura funcional y simbólica de nuestras sociedades”.<sup>122</sup> En este sentido, las campañas de desinformación y manipulación tienen como objetivo socavar dicha infraestructura, debilitando la autoridad, la legitimidad y la eficacia de la política en las sociedades democráticas. Desde este punto de vista, el sistema democrático europeo puede considerarse una infraestructura crítica que debe ser protegida de manera conjunta, al igual que las tradicionales infraestructuras materiales y técnicas.<sup>123</sup> **Sin embargo, al igual que otras infraestructuras que están en un proceso de transición, requiere una reforma sustancial.**

Este capítulo pretende abordar las oportunidades y los desafíos que presenta una auténtica democracia deliberativa, lo cual constituye un punto de partida de cara a comenzar a reconstruir el contrato social entre la sociedad civil y las instituciones. Las posibilidades de construir nuevos sistemas democráticos híbridos, que combinen formas de democracia directa y representativa, digital y territorial, son fundamentales a fin de involucrar mejor a las personas en el proceso de la toma de decisiones políticas y, de esta forma, lograr objetivos de bienestar sostenible. Se debe promover un espacio de intenso debate público, abierto e informado, de cara a permitir la participación de los ciudadanos y las ciudadanas.<sup>124</sup>

#### 4.3.1. Situar el diálogo social en el centro de la política de transición

Las políticas de mitigación y adaptación al cambio climático son intrínsecamente políticas porque obligan a la sociedad a elegir un nuevo camino. Es imperativo mejorar el diálogo social en torno a las políticas de transición, ya que su desarrollo, difusión y despliegue podrían tener impactos desiguales dentro y fuera de las fronteras nacionales.

##### 4.3.1.1. Gobernanza inclusiva para los mecanismos de transición justa

El “Mecanismo de Transición Justa” requerirá que las autoridades nacionales presenten sus “Planes territoriales de transición justa” a la Comisión en el marco del Semestre Europeo, de modo que la Comisión pueda

» Las políticas de mitigación y adaptación al cambio climático son intrínsecamente políticas porque obligan a la sociedad a elegir un nuevo camino. Es imperativo mejorar el diálogo social en torno a las políticas de transición.«

aprobar sus aspiraciones generales y su contenido específico, así como certificar su conformidad con los “Planes nacionales de energía y clima” para 2030. Este ejercicio debe ser más abierto: debe garantizar la necesaria participación de los interlocutores sociales y de otras partes interesadas que estén directamente afectadas. El pacto climático tampoco facilita un marco de gobernanza concreto que permita a la sociedad civil y a los trabajadores y las trabajadoras participar realmente en el diseño y la implementación del Pacto Verde Europeo. Y, aunque los sindicatos son socios en el diálogo estructurado que se establece dentro de la gobernanza de los fondos de cohesión, ese diálogo no capta la forma en la cual se involucrarán en los procesos de elaboración de las políticas climáticas a nivel nacional y local. Hay que fortalecer la participación de los trabajadores y empoderar a los sindicatos de cara a garantizar su participación efectiva para que el diálogo social funcione de manera eficaz.

<sup>121</sup> *The time for a U-turn towards social and environmental justice is now* - Fabrizio Barca - The Progressive Post - 4 de septiembre de 2020 - FEPS

<sup>122</sup> <https://www.cairn.info/revue-la-revue-lacanianne-2008-2-page-59.htm>

<sup>123</sup> *European Democracy, a fundamental system to be protected* - <https://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0578-european-democracy-a-fundamental-system-to-be-protected>

<sup>124</sup> *The time for a U-turn towards social and environmental justice is now* - Fabrizio Barca - The Progressive Post - 4 de septiembre de 2020 - FEPS

#### 4.3.1.2. Impulsar el diálogo social a nivel sectorial y empresarial

Debe prestarse más atención al papel que juega el diálogo social al abordar el cambio climático, especialmente a nivel de empresa. Los sindicatos están estructurados, disponen de una perspectiva sobre el terreno y representan democráticamente a los trabajadores y las trabajadoras de todos los sectores de la economía. Son fundamentales de cara a elaborar las diferentes medidas que acomoden las necesidades de los trabajadores y al identificar los desafíos clave de la transición, asegurándose de que los trabajadores y los sectores más vulnerables de la sociedad no cargan en solitario el peso de financiar la transición. Los trabajadores sobre el terreno están en una buena posición para prever los problemas derivados del cambio climático y proponer soluciones justas. Ello exige un enfoque ascendente, donde haya una gobernanza inclusiva a todos los niveles, de manera que las comunidades, los sindicatos y los empleadores puedan formar parte de la implementación de la estrategia.

#### 4.3.1.3. La necesidad y el papel de las organizaciones de la sociedad civil en la transición justa

En el ámbito de la transición ecológica, la UE debe promover políticas que le otorguen a la sociedad civil un

papel único y mayor en la generación de legitimidad democrática, fomentando la deliberación pública, trasladando y transmitiendo conceptos, ideas y mensajes.

Ello debe llevar a estimular la cooperación con las ONG y a crear redes y un diálogo estructurado entre ellas de forma que participen en la transición hacia una sociedad que logre el bienestar sostenible de todas y todos. El Estado impulsa en gran medida los planes de adaptación de los países, que tienen un enfoque descendente, mientras que el cambio climático se experimenta localmente y solo puede abordarse de manera efectiva involucrando a grupos e instituciones locales. Las organizaciones de la sociedad civil (OSC), que están más cerca del problema, son las más adecuadas a la hora de crear capacidades transformadoras dentro de las comunidades.

Las intervenciones tecnológicas y las políticas diseñadas para abordar los aspectos específicos del cambio climático solo pueden ser efectivas y sostenibles si se adaptan al contexto local, satisfacen las necesidades percibidas por la comunidad y se incluyen en su capacidad de gestión. Una comunidad no sentirá pertenencia, y fracasará el propósito de la intervención, a menos que haya estado involucrada en la elección, el diseño y el despliegue de la tecnología. Las OSC y las ONG ocupan los espacios entre el gobierno nacional, las instituciones especializadas, los actores privados y el público, en virtud de lo cual pueden desempeñar un papel efectivo.

**El concepto de un proceso de Transición Justa debe consagrarse en la legislación, así como el papel de los interlocutores sociales en su gobernanza. La Ley del Clima y el Pacto Verde Europeo deben mencionar explícitamente el diálogo social y el papel de los sindicatos.**

- **Un Reglamento Europeo de Gobernanza de la Justicia Climática**

A pesar de la existencia de una serie de importantes iniciativas de la UE para abordar este problema (como el Fondo de Transición Justa o el próximo Fondo Social del Clima), mucho dependerá de cómo los gobiernos nacionales y regionales aborden los riesgos y las oportunidades sociales que presenta la transformación ecológica. Por lo tanto, junto a las iniciativas Fit for 55, la Comisión Europea debe presentar un Reglamento de Gobernanza de la Justicia Climática, que se inspire especialmente en el enfoque actual de la gobernanza de la Unión de la Energía a fin de desarrollar y supervisar los planes nacionales de justicia del clima (los NECP, por sus siglas en inglés).

- La Comisión debe crear un consejo asesor del Pacto Verde Europeo, que incluya representación sindical, de cara a facilitar un marco de gobernanza concreto que permita que la sociedad civil y los trabajadores y las trabajadoras participen realmente en la implementación del Pacto Verde Europeo.
  - Es fundamental que la estrategia de adaptación involucre plenamente a los trabajadores y los sindicatos a medida que se toman las decisiones sobre la adaptación al cambio climático. La nueva estrategia de adaptación debe promover el diálogo social y la negociación colectiva a fin de abordar los impactos sociales del cambio climático y desarrollar medidas de adaptación en el entorno laboral.
  - Ampliar el alcance de la negociación colectiva. A nivel sectorial y laboral, ampliar el alcance de la negociación colectiva a las cuestiones de la transición verde de cara a discutir el impacto del proceso de descarbonización sobre el empleo y los salarios, así como los impactos sobre las necesidades de capacitación, la salud y la seguridad en el trabajo.
  - A nivel sectorial, fomentar un diálogo social que sea eficaz mediante la creación de grupos de expertas y expertos técnicos sectoriales, así como a través de otras iniciativas sindicales o bilaterales diversas: publicación de puestos, estudios de impacto sobre el empleo, mapeo de competencias, mesas redondas.
  - Negociar acuerdos a nivel sectorial y empresarial a fin de mapear la evolución futura de las necesidades de competencias y crear consejos sectoriales de capacitación. Establecer un diálogo con todas las partes interesadas relevantes y con las autoridades regionales de cara a identificar y gestionar los impactos sociales en el marco de un compromiso general de retención, reciclaje y reasignación de trabajadores y trabajadoras, y asegurar y apoyar el desarrollo de capacidades, particularmente de los trabajadores vulnerables.
  - Desarrollar y fortalecer una red de representantes sindicales en el lugar de trabajo e involucrar a los trabajadores y las trabajadoras en acciones concretas con el objetivo de evaluar la huella ambiental que deja su empresa.
  - Impulsar el papel de la sociedad civil en una transición justa hacia la sostenibilidad y trasladar el conocimiento a la acción.
  - Fomentar el compromiso y la participación activa de todas las partes interesadas, incluyendo a los jóvenes, a fin de impulsar el cambio hacia una Europa que sea más sostenible.
  - Desarrollar marcos locales de inclusión para una transición que sea justa e inclusiva. Involucrar a las partes interesadas, especialmente a quienes representan a los más vulnerables, ayudaría a descubrir las complejas dinámicas sociales y económicas que generan pobreza y vulnerabilidad, así como a diseñar intervenciones que conduzcan a resultados justos y aceptables para todas las partes interesadas.
  - Involucrar de manera consultiva y participativa a las comunidades locales, a los grupos representativos de los más vulnerables, a las OSC, incluidas las ONG y diversas partes interesadas, la gobernanza y los proveedores de recursos y conocimientos en los marcos institucionales de la transición.
  - Introducir un estatuto de asociación europea para fortalecer la libertad de asociación, reunión y expresión.
-

### 4.3.2. La transición a una democracia que sea realmente participativa

Los ciudadanos y las ciudadanas están saliendo a las calles en diferentes ciudades del mundo. Jóvenes y personas preocupadas, que están expresando lo que les inquieta como activistas frente al cambio climático, que se aglutinan en todo el mundo, en movimientos espontáneos por todas partes. Salir a la calle es un paso importante; pero hace falta tender un puente que garantice que las demandas y las ideas innovadoras para mejorar la calidad de vida de las personas se enraízan en infraestructuras y procesos democráticos. Y los procesos democráticos deben actualizarse constantemente de manera que reflejen la necesidad de que los ciudadanos formen parte activa de la evolución de las instituciones y las políticas.

La democracia participativa debe consolidar la ambiciosa reforma que debe llevar a cabo la UE para alcanzar los objetivos de bienestar humano. **La democracia no es solamente una dimensión de la transición hacia el bienestar, sino que es asimismo el método que debe regir su definición y su gobernanza: es tanto un input como un output del bienestar humano.**<sup>125</sup>

De hecho, es sumamente importante construir transiciones tangibles en la Unión Europea, a todos los niveles de gobernanza, ya que el bienestar se mide mejor donde realmente se experimenta. La transición al bienestar es, en palabras de Elinor Ostrom (2010), una “transición policéntrica”: cada nivel puede aprovechar esa oportunidad de cara a reformar sus políticas.

The well-being transition is, in Elinor Ostrom’s (2010) words, a “polycentric transition”: each level can seize this opportunity to reform its policies.

Por lo tanto, una política de transición presupone nuevas formas de participación y deliberación ciudadana. En otros términos, una democracia que sea más amplia y densa. Se requieren formas cualitativamente distintas de participación democrática con objeto de promover la democracia y la acción climática al mismo tiempo. Las asambleas del clima han atraído mucha atención como vehículo de la participación democrática en cuestiones de transición energética. Si bien estas asambleas ofrecen valiosos espacios de deliberación, han tenido un impacto político limitado hasta el momento, al limitarse el número de personas que pueden participar y tener conexiones insuficientes con los procesos reales de formulación de políticas.<sup>126</sup> Por lo tanto, es importante encontrar maneras de vincular mejor estos enfoques con

» La democracia no es solamente una dimensión de la transición hacia el bienestar, sino que es asimismo el método que debe regir su definición y su gobernanza: es tanto un input como un output del bienestar humano.«

los procesos de las políticas actuales, así como explorar otras formas innovadoras y complementarias de participación pública en la agenda climática, al igual que en otros desafíos sociales como el cambio tecnológico, la desigualdad, la degradación ecológica o la utilización de los recursos. En concreto, los acuerdos alternativos de gobernanza territorial pueden ofrecer lecciones útiles sobre la participación ciudadana a largo plazo y conexiones más eficientes entre los ciudadanos y los funcionarios gubernamentales, complementando así otras formas de deliberación pública.

El sistema climático plantea en sí mismo desafíos únicos a la gobernabilidad democrática. Los índices acelerados del cambio medioambiental asociado al cambio climático hacen que la experiencia pasada sea menos aplicable a situaciones actuales y complican aún más la predicción de futuro. De este modo, es posible que haya que reconfigurar los enfoques participativos y deliberativos de cara a responder adecuadamente a los desafíos del cambio climático.

<sup>125</sup> *Pour une politique du bien-être*. Eloi Laurent 2018. Revue de l'OFCE 2018/4 (N° 158), <https://www.cairn.info/revue-de-l-ofce-2018-4-page-403.htm>

<sup>126</sup> En Francia, la Convención del Clima de los Ciudadanos, donde se seleccionaron 150 ciudadanos y ciudadanas para reflexionar sobre la reducción las emisiones de CO<sub>2</sub> en Francia, de 2019 a 2020, ha atraído una atención considerable como experimento en el ámbito de la democracia. Sin embargo, la ley del clima francesa ha descartado hasta el momento más de la mitad de las propuestas de la Convención.

## Construir varias “conferencias ciudadanas” a escala paneuropea

---

que incluyan un panel de ciudadanos/as, expertos/as y legisladores/as que debatan sobre la importancia respectiva de las distintas dimensiones del bienestar y acuerden un cuadro de indicadores común para su implementación (por ejemplo, basándose en el modelo de conferencias de la ONU sobre “El futuro que queremos” y vincularlo a iniciativas como la Conferencia sobre el Futuro de Europa).

## Involucrar a los ciudadanos en entornos de deliberación y participación a fin de debatir sobre caminos concretos y deseados hacia el bienestar sostenible de todos y todas

---

desarrollando los conceptos de conversaciones de creación de espacios comunitarios, gobernanza híper local para la coproducción y la copropiedad, y permitiendo diferentes modelos de colaboración entre los gobiernos de las ciudades y los ciudadanos.

## Asegurar que todos los ciudadanos y las ciudadanas puedan acceder de manera abierta y verificable a la información sobre inversiones y reformas financiadas por la UE – gastos, implementación física y procedimientos–,

---

y que se facilita el seguimiento participativo a nivel local.

## Las bases de nuestros modelos de participación política, gobernanza e incluso de democracia ya están experimentando cambios profundos a medida que se despliegan y adoptan nuevas tecnologías en Europa.

---

Los ciudadanos y las ciudadanas utilizan, cada vez más, métodos alternativos de participación a través de las redes sociales y las Tecnologías de la Información y la Comunicación. Por lo tanto, hacen falta nuevos mecanismos de gobernanza participativa, que estén formalizados, de cara a mejorar la inclusión en el proceso de toma de decisiones sobre las políticas de transición justa. La Comisión Europea debe explorar formas innovadoras para comprometerse eficazmente con los ciudadanos a fin de obtener ideas, crear soluciones conjuntamente y aprovechar las oportunidades que brindan las herramientas de gobierno digital.

## Construir un modelo europeo de prácticas locales y regionales que se sustente en presupuestos participativos

---

que sean sensibles al clima, en el cual los ciudadanos deliberen entre sí y con los funcionarios acerca de cómo asignar parte de un presupuesto municipal o público a nuevos bienes públicos en el proceso de transición.

---

## 4.4. La educación y el aprendizaje de larga duración

La educación debe considerarse el plano principal de la justicia social en nuestras reflexiones. Además de mantener una correlación positiva con el éxito económico y la satisfacción vital de las personas, la educación también fomenta el bienestar social. Al margen de ello, los Estados miembros de la UE, que tienen las competencias políticas asociadas, invierten de promedio en educación menos que nunca desde que empezaran a recopilarse los datos relacionados en todo el continente. Esta tendencia debe revertirse a fin de lograr la transición a un modelo de bienestar sostenible para todos y todas. Es esencial reconocer que la educación es un derecho humano fundamental y un bien público común. Se debe respetar y fortalecer como un futuro objetivo de la UE en consonancia con la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (ONU) y con la plena aplicación del Pilar Europeo de Derechos Sociales.

En noviembre de 2017, la Comisión Europea publicó su Comunicación dirigida a la reunión de líderes y líderesas de la UE en Gotemburgo, que respaldaba el Pilar Europeo de Derechos Sociales. El texto se centró en establecer nuevos objetivos políticos en materia de educación para el período 2018-20, y más allá, y anunciaba la creación del Espacio Europeo de Educación (EEE). También proponía nuevas iniciativas, más inversiones y una mayor cooperación entre los Estados miembros a fin de ayudar a todos los europeos y las europeas, de todas las edades,

a beneficiarse de la rica oferta de educación y formación de la UE. Sin embargo, debemos recordar que el objetivo de la educación inclusiva es ofrecer una respuesta necesaria y adecuada a las sociedades actuales, que cada vez son más complejas y diversas y donde la diversidad es un valor agregado y no solo un desafío que deba abordarse.

El mundo contemporáneo parece vivir un perpetuo estado de cambio, transformándose continuamente. ¿Cómo pueden las escuelas preparar a los estudiantes para que afronten desafíos sociales que aún no podemos imaginarnos, ocupen trabajos que aún no se han creado y utilicen tecnologías que aún no se han inventado? ¿Cómo podemos equiparlos para que prosperen en un planeta interconectado donde están expuestos a diferentes perspectivas y visiones del mundo, a que interactúen respetuosamente con los demás y adopten medidas responsables respecto a la sostenibilidad y el bienestar colectivo? La pandemia de la COVID ha mostrado que el futuro es difícil de predecir; pero al preparar nuestra definición de transición justa, podemos aprender –y ayudar a nuestros hijos e hijas a aprender– a adaptarnos, prosperar y, ante todo, dar forma a lo que sea que el futuro nos tenga preparado.

La UE debe proponer una agenda política integral donde eduque a ciudadanos que sean solidarios y responsables, en una democracia participativa que tenga en cuenta los cambios políticos, demográficos y económicos. La educación es fundamental a la hora de garantizar la fluidez y la inclusión de la transformación sostenible de la sociedad. Todos y todas, en cada etapa de su vida, empezando lo antes posible y continuando a lo largo de la vida, deben poder acceder a la educación en un modelo de bienestar sostenible.<sup>127</sup>

Por lo tanto, esta sección busca reafirmar el papel fundamental de la educación, la formación y el aprendizaje permanente a la hora de allanar el camino hacia un futuro sostenible, en Europa y otros lugares. El papel social de las escuelas y la educación debe protegerse mediante la coherencia de las políticas al incorporar

» La educación es un derecho humano fundamental y un bien público común.«

<sup>127</sup> This is at the core of the UN 2030 Agenda for Sustainable Development (SDG 4: Ensure inclusive and equitable quality education and promote lifelong learning opportunities for all)

la sostenibilidad como una prioridad en Europa y el mundo. Esta alineación tiene el objetivo de considerar en profundidad la necesidad de un enfoque coherente que debe reflejarse en la implementación del Pacto Verde

Europeo, la Agenda de Capacidades Europea, el Espacio Europeo de Educación, el Plan de Acción de la Educación Digital, el Espacio Europeo de Investigación, el Plan de Recuperación de la UE y otras estrategias de la UE.

» Si bien después de cualquier crisis existe la tendencia a reorientar la educación hacia las habilidades que hacen falta en el mercado laboral, es esencial luchar por la cohesión social, los valores democráticos y la ciudadanía, mientras se aplica el cumplimiento de las competencias sociales y ciudadanas.«

#### 4.4.1. La educación y el aprendizaje como derechos sociales: propuestas políticas y gobernanza

- **Proteger la educación integral como un bien público** y proteger el papel social de las escuelas y la educación. La crisis de la COVID-19 ha mostrado claramente que las escuelas son fundamentales para que los niños/as y los estudiantes desarrollen sus competencias sociales. La educación también es clave a la hora de facilitar un sentido de pertenencia y oportunidades de participación activa a todos los alumnos y las alumnas, especialmente a aquellos que están desventaja. Es importante enseñar las habilidades esenciales, especialmente las transversales, y el papel de los profesores es fundamental en el desarrollo de cómo aplicar competencias clave en la enseñanza. **Si bien después de cualquier crisis existe la tendencia a reorientar la educación hacia las habilidades que hacen falta en el mercado laboral, es esencial luchar por la cohesión social, los valores democráticos y la ciudadanía, mientras se aplica el cumplimiento de las competencias sociales y ciudadanas.** El acceso debe ser universal, incluso entre los que acaban de incorporarse, como los migrantes y los refugiados.
- **La Unión Europea debe lanzar una consulta amplia sobre el futuro de la educación y las capacidades en un planeta interconectado y en cambio constante.** El objetivo del proyecto sería iniciar un debate sobre el conocimiento, las habilidades y los valores que los estudiantes de hoy en día necesitarán a fin

de prosperar y dar forma a su mundo. Esta consulta llevaría a recomendaciones que ayudarían a los sistemas educativos a desarrollar dichos conocimientos, habilidades y valores de manera efectiva.

- **El Espacio Europeo de Educación debe implementar el Pilar Europeo de Derechos Sociales.**<sup>128</sup> El Plan de Acción pertinente debe ofrecer la posibilidad de que la UE se comprometa con acciones concretas en este sentido. Debe exigir a los Estados miembros que presenten sus estrategias nacionales y adopten un seguimiento claro de las acciones y las reformas nacionales en línea con los siguientes objetivos:
  - *El derecho a una educación inclusiva y de alta calidad para todos y todas.*
  - *Que la educación sea inclusiva y tenga calidad mediante estrategias nacionales claras.*
  - *La educación como un derecho humano y un bien público que prepare a los estudiantes para que sean ciudadanos y ciudadanas responsables, con buenos valores democráticos, y a fin de que estén listos para la recapitación que les hará falta en el mercado laboral.*
  - *Mejorar la gobernanza: hay que fortalecer el diálogo social y elaborar estrategias nacionales con los sindicatos educativos en base a la investigación sobre las necesidades de los estudiantes y de sus profesoras y profesores.*
- **La gobernanza democrática de la educación** y el liderazgo colaborativo en las escuelas son requisitos fundamentales de sistemas educativos que sean inclusivos y de alta calidad. Es importante que la gobernanza escolar se comparta con responsabilidades que estén claramente definidas y tenga en cuenta las necesidades de todas las partes interesadas y que son esenciales en la educación (incluyendo maestros y maestras, líderes escolares y otro personal docente, estudiantes, padres y madres, y la comunidad educativa en general) de cara a que la educación inclusiva cree una cultura escolar democrática.
- A fin de desarrollar **indicadores que sean relevantes para el futuro de la educación y la formación**, la Comisión Europea debe llevar a cabo una investigación exhaustiva y realizar una evaluación de impacto, así como ajustar los objetivos **sobre el impacto de la crisis de la COVID-19 en la educación**, los estudiantes y los profesores en base a datos que sean fiables. Ello debe conducir a la puesta en marcha de acciones de apoyo a los estudiantes desfavorecidos socioeconómicamente con políticas sociales y educativas conjuntas.
- **Profesores bien formados y muy valorados.** Los maestros/as y los educadores/as son esenciales a la hora de ayudar a desarrollar una sociedad de bienestar que funcione correctamente. Sin embargo, se suele infravalorar su papel y la profesión docente en su conjunto. En estos tiempos desafiantes, cuando todos y todas han comprendido el papel multifacético que han tenido los maestros durante la Covid, tenemos una oportunidad oportuna a fin de revalorizar la profesión docente y enfatizar el papel significativo de los maestros y las maestras en la sociedad. Ello incluiría garantizar una financiación adecuada a la educación y los profesores –la financiación de la educación debe considerarse una inversión más que un coste para la sociedad y los presupuestos nacionales– y facilitarles a los profesores y las profesoras y al resto del personal educativo de todos los países europeos el entorno, las herramientas y el apoyo que les permitan ejercer su profesión, especialmente en el contexto de una mayor digitalización de la profesión docente.
- **Inversión sostenible en educación.** La estrategia de la UE debe hacer especial hincapié en que hace falta una mayor inversión pública en educación, mejorando la igualdad y la inclusión social en las escuelas, y la dirección y la enseñanza en escuelas de cooperación. El uso de la tecnología digital requiere una alta inversión en los colegios, que sea apropiada y continuada en relación con las actualizaciones de los equipos y el software. La UE debe ser más ambiciosa a la hora de garantizar una inversión sostenible, en una educación inclusiva y de alta calidad, e invertir más a fin de favorecer la innovación con el mejor equipo de aprendizaje y enseñanza en las escuelas.

<sup>128</sup> El primer pilar establece: "Toda persona tiene derecho a una educación, formación y aprendizaje permanente que sean inclusivos y de calidad para mantener y adquirir competencias que les permitan participar plenamente en la sociedad y gestionar con éxito las transiciones en el mercado laboral".



» La estrategia de la UE debe hacer especial hincapié en que hace falta una mayor inversión pública en educación.«

#### 4.4.2. Capacidades y competencias reales para una transición justa

- **Garantizar una financiación adecuada a largo plazo a nivel europeo, nacional, regional y local,** incluso a través del próximo marco financiero plurianual de la UE (2021-2027) y Next Generation EU, con el fin de desbloquear todo el potencial de las capacidades de desarrollo sostenible en todos los sectores de aprendizaje. Debe prestarse atención a la creación de sinergias más estrechas y operativas entre los programas e instrumentos de financiación de forma que **la innovación en el aprendizaje no se pierda en pensamiento aislado.**
- Determinar que la estrategia europea de capacidades para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia debe **garantizar el derecho al aprendizaje a lo largo de la vida para todos y todas,** y en todos los ámbitos.
- **Introducir un sistema de compensación que se base en capacidades en las empresas que acceden a los fondos públicos** a fin de mejorar las habilidades de los trabajadores y mediante el acuerdo con los representantes de los trabajadores y las trabajadoras, **ya que este sistema garantizaría un retorno de esa inversión pública.**
- **Una digitalización justa en la educación.** En relación con el Plan de Acción de Educación Digital para Europa que se ha previsto y con el Plan Coordinado de Inteligencia Artificial, la ICSE reconoce, en vista de la rápida evolución del progreso tecnológico y de su impacto en el mercado laboral y la sociedad en su conjunto, que hace falta realizar una reflexión significativa sobre los beneficios potenciales –y los límites inherentes– de la era digital en el sector educativo. Creemos que estas reflexiones y decisiones tendrán un impacto permanente en el sector educativo, tanto en relación con los profesores/as como de cara a los estudiantes. **El aprendizaje en línea** se ha desarrollado extraordinariamente como consecuencia del distanciamiento social impuesto por la pandemia. Si bien la educación en línea nunca reemplazará, ni debe reemplazar, a la presencia física, abre caminos prometedores a fin de complementarla y mejorarla. El Plan de acción para la educación digital debe ayudar a promover la transición digital en la educación con objeto de

apoyar la formación, conforme a las necesidades del alumno, y también llegar a las personas que vivan en áreas remotas. En este sentido, debe garantizarse **el acceso a herramientas informáticas y a Internet** de todos los estudiantes y profesores mediante una inversión pública sostenible.

- **Una transición verde en educación y las escuelas que sea justa.** Esto último no solo se concebiría como una forma de mejorar los conjuntos de habilidades y estimular la economía, sino también de promover los objetivos de la ciudadanía mundial. Los Estados miembros de la UE deben conectar mejor las políticas medioambientales con las políticas educativas para lograr esos objetivos,<sup>129</sup> y la Comisión Europea debe apoyar la creación de estrategias nacionales de competencias y habilidades ecológicas. Pueden desarrollarse indicadores y parámetros de habilidades y competencias ecológicas en base a la investigación realizada a nivel de la UE sobre un mapeo de las políticas nacionales de integración de la conciencia sobre el cambio climático, responsabilidad medioambiental, desarrollo sostenible, y habilidades y competencias ecológicas en los planes de estudios de educación infantil, educación general, EFP y educación superior.
- **Abordar las vulnerabilidades con el aprendizaje permanente.** Los países europeos están entrando ahora, de hecho, en un período de cambio demográfico significativo. El cambio demográfico y las transiciones verde y digital suelen influirse, apoyarse o se aceleran entre sí. Ello dará lugar, potencialmente, a una escasez seria de habilidades en las industrias tecnológicamente avanzadas de Europa, y plantea interrogantes en cuanto a la capacidad de los trabajadores y las trabajadoras de más edad de adquirir nuevos conocimientos relevantes, particularmente en el área de las nuevas tecnologías.<sup>130</sup> Por lo tanto, la prospectiva estratégica será una herramienta fundamental a la hora de predecir y preparar políticas que aborden estos problemas **y no dejar a nadie atrás**. Además, y de cara a garantizar que el aprendizaje a lo largo de la vida se convierta en una realidad en un Espacio Europeo de Educación, tenemos que garantizar la fluidez entre los sistemas educativos y de formación, lo cual solo puede lograrse mediante el **reconocimiento mutuo y automático de cualificaciones y diplomas en toda Europa, incluidas las cualificaciones profesionales**, la formación profesional y las experiencias informales y no formales.

» La educación cívica debe integrarse en la educación desde las edades más tempranas hasta la vida adulta.«

<sup>129</sup> Consulte los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la ONU sobre educación de calidad inclusiva y equitativa (ODS 4) y sobre el cambio climático (ODS 13). En concreto, el objetivo 13.3 tiene como meta: "[f] mejorar la educación, la concienciación y la capacidad humana e institucional en relación con la mitigación del cambio climático, la adaptación, la reducción del impacto y la alerta temprana" y el objetivo 4.7 tiene como meta "garantizar que todos los alumnos y alumnas adquieran los conocimientos y habilidades necesarias para promover el desarrollo sostenible".

<sup>130</sup> OCDE (2016), *Skills Matter: Further Results from the Survey of Adult Skills*, Estudios de la OCDE sobre capacidades, Publicaciones de la OCDE, París.

#### 4.4.3. La educación sobre los objetivos del bienestar y los aspectos sostenibles

La educación es fundamental como instrumento principal de la integración de las personas en la sociedad a fin de generar participación en el bienestar sostenible, como nuevo paradigma social para los ciudadanos y las ciudadanas, proporcionándoles los medios que les permitan ser agentes activos del progreso social y tecnológico. Los sistemas de educación y formación deben ser lo bastante completos

de cara a apoyar que se fomenten las competencias que impulsarán esa transformación: de la educación para la ciudadanía europea, el pensamiento crítico y la formación en medios de comunicación a la inteligencia artificial, las TIC y la codificación.

- **La participación activa de los ciudadanos y las ciudadanas está indiscutiblemente ligada al desarrollo sostenible.** Promover sociedades que sean equitativas, inclusivas y justas conlleva generar procesos de participación ciudadana que impliquen la toma de decisiones compartida y que se asuman responsabilidades a favor de la sostenibilidad global. Por lo tanto, la educación cívica debe integrarse en la educación desde las edades más tempranas hasta la vida adulta.
- **Promover una mentalidad ecológica en los programas de habilidades, educación y formación,** más allá del mercado laboral, como un área importante de competencia ciudadana. Que se preste un mayor apoyo al aprendizaje dirigido a promover la alfabetización climática y medioambiental, estilos de vida sostenibles y la comprensión de las interdependencias entre los seres humanos y la naturaleza. La UE debe mejorar y ampliar el alcance de las iniciativas que abordan estos problemas y facilitar más apoyo a los proveedores de aprendizaje que sean activos en este área.
- **Incorporar el Desarrollo Sostenible a las políticas y a programas de educación y formación** como el Espacio Europeo de Educación y el Plan de Acción de Educación Digital, alineándose con el punto 4.7 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, entre otros. Ello implicaría integrar la educación y la formación en desarrollo sostenible en Erasmus +, FSE + y Horizonte Europa, así como la creación de sinergias entre estos programas.

## 4.5. Una transición justa y políticas sensibles con los lugares para una cohesión sostenible

Las regiones de la UE han mostrado sistemáticamente diferencias en su estructura económica y su nivel de desarrollo socioeconómico. Durante décadas, uno de los objetivos de la UE ha sido reducir esas disparidades. En los últimos años, las grandes variaciones en el desarrollo regional han mostrado que algunas regiones han hecho frente a problemas significativos para mejorar sus trayectorias de desarrollo. A pesar de que se ha realizado una inversión considerable, muchas de estas regiones todavía tienen un rendimiento inferior y no pueden mantenerse al día con la transición, lo cual plantea posibles consecuencias negativas en relación con la renta regional, el bienestar y la estabilidad política.<sup>131</sup> Además, muchas regiones donde antes se vivía cómodamente y que ahora experimentan un declive económico a largo plazo han impulsado, en cierta medida, la convergencia. Muchas regiones industriales han tenido problemas a la hora de hacer frente a una mayor integración económica, las mejoras en el comercio, la subcontratación y los procesos de deslocalización, y enfrentan desafíos considerables en la transición económica hacia la digitalización. Ambas clases de regiones han caído en lo que se denomina

la trampa del desarrollo<sup>132</sup> y tienen necesidades especiales de desarrollo, que podrían recibir una mejor atención mediante intervenciones e inversiones específicas. Muchas de estas regiones ya pasaron por dificultades para recuperarse de la gran recesión y están obligadas a esforzarse para resurgir de la crisis pandémica. Otras transformaciones económicas en curso, que han sido impulsadas por tendencias que incluyen el cambio tecnológico y climático, así como el impacto a largo plazo de la pandemia COVID-19, continuarán exigiendo esfuerzos transformadores masivos.

Estos desarrollos tienen el potencial de crear desafíos concretos entre todo tipo de regiones vulnerables, especialmente dado que es posible que ya carezcan de la capacidad y las dotaciones que les permitan beneficiarse de unas oportunidades económicas que son cambiantes. Garantizar una transición justa en estos territorios requiere anticipación e intervenciones políticas que estén cuidadosamente calibradas con la finalidad de mitigar los posibles conflictos y cambios de la transición. Una transición más rápida en las regiones más desarrolladas –fundamentalmente las ciudades más grandes de Europa, que suelen ser las capitales– podría profundizar las vulnerabilidades y las desigualdades preexistentes y desencadenar conflictos sociales. La elaboración de políticas anticipatorias y de inclusión es fundamental: es clave crear capacidad que permita anticipar cambios estructurales a fin de facilitar que las políticas intervengan antes de que se genere el daño y se logre equidad y bienestar sostenible para todas las personas, independientemente de dónde vivan. Un enfoque con visión de futuro debe identificar y anticipar las áreas políticas que ofrezcan un apoyo básico a fin de mantenerse al día con las transiciones en curso.

**Hacen falta políticas estructurales amplias que sean multifacéticas** (inversiones públicas, diálogo social, protección social, justicia social, política industrial, ayudas

» Garantizar una transición justa en estos territorios requiere anticipación e intervenciones políticas que estén cuidadosamente calibradas.«

<sup>131</sup> *EU lagging regions: state of play and future challenges* – Departamento Temático de Políticas Estructurales y de Cohesión, Dirección General de Políticas Interiores. Autores: Marta PILATI, Alison HUNTER (EPC) PE 652.215- Octubre de 2020

<sup>132</sup> Iammarino, S., Rodríguez-Pose, A., Storper, M., & Diemer, A. (2020). *Falling into the Middle-Income Trap? A Study on the Risks for EU Regions to be Caught in a Middle-Income Trap*. Luxemburgo: Publicaciones de la Oficina de la Unión Europea.

## » Hay una gran necesidad se garantice una “transición justa” donde las mismas personas sean actores y diseñadores de la transformación, en lugar de víctimas de la transición.«

estatales y política de competencia, capacidades y educación, etc.) de cara a generar apoyo en la sociedad a las reformas estructurales de nuestras economías que hay que acometer para proteger a las personas y el clima. Hay una gran necesidad de organizar públicamente este cambio de manera que beneficie a la sociedad en su conjunto y **se garantice una “transición justa” donde las mismas personas sean actores y diseñadores de la transformación, en lugar de víctimas de la transición.**

El enfoque sensible al lugar –un enfoque que postula que el desarrollo económico debe tener en cuenta el hecho de que el mismo suceda en tantos lugares como sea posible, aprovechando el considerable potencial de desarrollo de la mayor parte de las áreas<sup>133</sup>– que se propone aquí requiere abordar la angustia territorial que sienten aquellos lugares que tienen problemas para afrontar las transiciones económicas, sociales y medioambientales, y promover políticas que vayan más allá de enfocarse básicamente –como a menudo ha sucedido hasta ahora– bien en las grandes ciudades que están más desarrolladas y suelen ser dinámicas, bien simplemente en las regiones menos desarrolladas.

Hace falta superarlo urgentemente en toda la escala geográfica y complementar las políticas con un enfoque en la situación actual, por ejemplo, de las ciudades centrales o las regiones rezagadas, de cara a considerar las dinámicas del desarrollo económico. Ello implica considerar una intervención de desarrollo que sea viable para hacer frente a trayectorias a largo plazo de crecimiento bajo, nulo o negativo, y brindar soluciones en los lugares que sufren declive industrial y fuga de cerebros, así

como en aquellos que están atrapados en una trampa del desarrollo. Además, las políticas deben ir más allá de simples medidas compensatorias y/o de apaciguamiento. Ello implica aprovechar el potencial económico que suele pasarse por alto en la mayoría de estos lugares y facilitar oportunidades reales que permitan abordar el abandono y el declive. Al hacer frente al declive económico, la debilidad de los recursos humanos y las escasas oportunidades de empleo, se pueden crear las condiciones de mejora del terreno de actuación y, lo que es más importante, mejorar el bienestar de los ciudadanos y las ciudadanas dondequiera que vivan.<sup>134</sup>

Si bien la política de cohesión de la UE parece tener éxito a la hora de impulsar mejoras en los indicadores clave y de apoyar una mejor calidad de vida en las regiones receptoras, no siempre ha sido eficaz de cara a prestar apoyo a las regiones en su transformación económica. Los indicadores que se utilizan para medir la eficacia de la política de cohesión de la UE siguen siendo relativamente limitados y están demasiado vinculados al PIB o a los indicadores macroeconómicos. No logran captar la realidad de la situación que se vive en distintos lugares de Europa, tanto por su diversidad como por su granularidad. Cada vez se dispone de más datos (como el indicador que describe la situación en términos de acceso a algunos servicios públicos básicos). Sin embargo, las autoridades públicas, ya sean europeas, nacionales, regionales o locales, apenas los utilizan para informar su intervención pública a nivel territorial o sus estrategias de desarrollo. Los procesos de reestructuración suelen ser incompletos; la falta de recursos para cubrir los costes de funcionamiento y de mantenimiento a veces obstaculizan la dotación de

<sup>133</sup> Iammarino, S., Rodríguez-Pose, A., & Storper, M. (2019). *Regional inequality in Europe: evidence, theory and policy implications*. *Journal of economic geography*, 19(2), 273-298.

<sup>134</sup> *The Geography of EU discontent* - Lewis Dijkstra, Hugo Poelman y Andrés Rodríguez-Pose - Urban and regional policies Working Paper © Unión Europea, 2018

infraestructuras, y la creación de empleo a veces es transitoria.<sup>135</sup> Los estudios más recientes están dirigiendo ahora la atención a las transformaciones estructurales, la productividad y los ecosistemas, a la necesidad de que la política de cohesión sea sensible al lugar y a las condiciones del entorno que pueden apoyar las políticas de desarrollo regional para lograr sus objetivos.

No existe una solución única para todos. Las políticas y los programas deben basarse en teorías y pruebas empíricas que sean sólidas, pero también tienen que diseñarse conforme a las condiciones específicas de los países y las regiones. Las políticas deben adaptarse al entorno en el que principalmente ofrecen servicios locales (agua, eliminación de desechos, transporte local) o servicios de nivel superior (como educación, investigación e innovación, orden público) cuya eficacia depende, en gran medida, de que se adapten a los lugares, tal y como se entiende ahora.<sup>136</sup> Ello se aplica aún más a aquellas instituciones formales e informales que constituyen un requisito previo del desarrollo: no existe una recomendación general que genere confianza o capital social, sino que debe diseñarse lugar por lugar. La política de cohesión tiene que presentarse como lo que es: “que aborde las nuevas brechas y ofrezca inclusión e innovación a las personas en cada lugar”,<sup>137</sup> en consonancia con los principios del Pilar Europeo de Derechos Sociales y los aspectos sociales de las políticas climáticas de la UE.

## » La cuestión de la justicia territorial es inseparable de la de la transición socio-ecológica.«

Esta sección muestra cómo los territorios pueden convertirse en el núcleo de la transición que hace falta hacia el bienestar, la resiliencia y la sostenibilidad. Propondremos recomendaciones que aborden “el impulso territorial” que vivimos, que surge tanto de la globalización como de la urbanización, y después explicaremos cómo el territorio, entendido como institución socio-ecológica, puede convertirse en el ecosistema por excelencia de la transición. Sin embargo, este impulso territorial se confronta a una amenaza: el agravamiento de las desigualdades sociales. La advertencia crítica que han supuesto los recientes procesos electorales que se han sucedido por toda Europa indica claramente que las desigualdades sociales y territoriales generalizadas y crecientes, así como las diferentes capacidades de los territorios a la hora de enfrentar y adaptarse a las distintas transiciones, pueden crear el clima político que podría hacer descarrilar nuestra capacidad como sociedad para hacer frente a los importantes desafíos que afrontamos. El aumento del voto antisistema está polarizando nuestras sociedades a niveles que no se habían visto en mucho tiempo y presenta una seria amenaza de cara a obtener el consenso que hace falta de toda la sociedad a fin de realizar transiciones económicas, sociales y ambientales que sean justas. El aumento del voto antisistema no solo amenaza la integración europea, sino también la propia estabilidad económica, social y política de nuestras sociedades. Esto explica por qué la cuestión de la justicia territorial es inseparable de la de la transición socio-ecológica. La transición socio-ecológica debe medirse a la luz de cada territorio, con objetivos de igualdad entre los territorios.

La aplicación de un enfoque que sea sensible al lugar requiere una mayor variedad de estrategias de desarrollo regional, abriendo la puerta a soluciones más complejas, pero más justas, que no se pueden lograr con un enfoque de “talla única”. La descentralización y el empoderamiento de los gobiernos sub-nacionales pueden desempeñar un papel destacado en este sentido. Ello requiere una integración vertical y horizontal de las instituciones y los interlocutores sociales que sea más eficiente. En otras palabras, las políticas que sean sensibles al lugar deben basarse en la cooperación entre los gobiernos nacionales, regionales y locales, y con los socios socioeconómicos.

La intensidad y el ritmo del cambio en la economía y la sociedad con la triple transición —verde, digital y demográfica—, que se ha visto intensificada a causa de la pandemia, no tienen precedentes. Difícilmente podría cuadrar el círculo de afrontar los desafíos medioambien-

<sup>135</sup> Rodríguez-Pose, Andrés - *The revenge of the places that don't matter (and what to do about it)*. Cambridge Journal of Regions, Economía y Sociedad 2017

<sup>136</sup> *An agenda for a reformed cohesion policy - A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations* - Informe independiente elaborado por Fabrizio Barca a petición de Danuta Hübner, comisaria de Política Regional - 2009

<sup>137</sup> Fabrizio Barca, discurso principal: *EU cohesion policy, a forward-looking perspective* - 7º Foro de Cohesión, 26-27 de junio de 2017, Bruselas

tales, al tiempo que se garantizan la equidad social y el bienestar, un enfoque sobre “la justicia” y “la equidad” que estuviera dirigido de manera limitada a grupos o regiones que se espera que se vean severamente afectados por el efecto combinado de los avances tecnológicos y la descarbonización de la economía.

**Un enfoque de transición justa restringido, que se base en una combinación de redes de seguridad social, educación vocacional y políticas de (re)capacitación dirigidas a los grupos específicos de trabajadores y las trabajadoras más afectados, correría el riesgo de**

**ser otro plan fallido.**<sup>138</sup> Un paso fundamental de cara a abordar el desafío de la transición justa sería establecer en el núcleo del EPSR un derecho a la protección que esté ampliamente definido. Tan importante como comprometerse con las implicaciones en términos de empleo y de educación y formación profesional de los grupos sociales más afectados por las transiciones verde y digital, si esta transformación no se enmarca dentro de un enfoque integral sobre los impactos distributivos de amplio alcance que tendrá en grupos sociales, regiones y localidades, no bastará para cumplir el compromiso de la UE de “no dejar a nadie atrás”.

## Deben recopilarse y utilizarse sistemáticamente a nivel local los datos

sobre la exposición a los peligros ambientales por grupo socio-profesional o de ingresos y sobre la vulnerabilidad acumulada y los riesgos para la salud entre los grupos sociales debido a la distribución de la carga de la desigualdad ambiental. También se requieren las emisiones de gases de efecto invernadero por grupo de ingresos (sobre la base del consumo) y los impactos distributivos de diversas políticas ambientales. Estos datos proporcionarían una valiosa brújula a una transición que sea verdaderamente justa. También hay que recopilar datos de manera sistemática sobre asuntos como las oportunidades, la calidad institucional, el bienestar y la prosperidad a nivel local, así como sobre el impacto del comercio, la globalización y la automatización, entre otros procesos, a nivel sub-nacional.

## También es un prerrequisito el mapeo de las convulsiones de los mercados laborales provocadas por la transición económica a un nuevo sistema productivo

y por las múltiples transiciones futuras: se deben identificar oportunidades que permitan diseñar e implementar políticas efectivas que garanticen la protección de los trabajadores, ya sea yendo a una economía baja en carbono, donde se da una utilización más circular de los recursos, o por el cambio tecnológico. En este sentido, se debe otorgar un mayor protagonismo a los planes territoriales elaborados y diseñados a nivel territorial e involucrando a un conjunto de actores públicos y privados locales.

<sup>138</sup> A greener and more social pillar by Maria Petmesidou and Ana Guillén - Social Europe - 1<sup>er</sup> April 2021 - <https://socialeurope.eu/a-greener-and-more-social-pillar>

## Promover un escrutinio público y abierto a nivel local

---

para fortalecer el papel de las organizaciones que representan los intereses económicos y sociales y de la sociedad civil, incluyendo cualquier grupo que se vea significativamente afectado por la transición, en las estrategias territoriales integradas y en el ámbito de la investigación y la innovación.

## Prestar una atención generalizada a las necesidades de las regiones más vulnerables en todas las políticas de la UE.

---

Las políticas de la UE muestran una falta de sensibilidad ante la intensidad de los desafíos específicos que experimentan las regiones de la UE. Sin una consideración minuciosa de sus limitaciones, existe el riesgo de que las políticas tengan un impacto más limitado (o incluso insignificante) en las regiones que necesitan más apoyo. Un compromiso más firme de cara a abordar estos desafíos podría conducir a una priorización y focalización mejoradas de las acciones en función de las necesidades y del potencial. Esto también se aplica a las políticas destinadas a apoyar las transiciones energética, digital e industrial, que tienden a adoptar un enfoque descendente y no están bien alineadas con las necesidades de las regiones más vulnerables.

## Asegurar que las reformas estructurales incluyan una sensibilidad que se base en el lugar.

---

Los lugares más vulnerables suelen carecer de la capacidad y los recursos para participar con éxito en una agenda compleja de reformas. Las reformas estructurales deben estar respaldadas por análisis de impacto que sean claros y sensibles al lugar con la finalidad de poder planificar el apoyo específico a la hora de implementar las reformas. Un Semestre Europeo reformado debe fortalecer la dimensión territorial. Ello podría incentivar y apoyar reformas específicas en las regiones de la UE que enfrentan los desafíos más graves.

---



## Apoyar y fomentar las inversiones en sectores que tengan un alto potencial de creación de empleo y protección ambiental

---

como la eficiencia energética, las energías renovables, con especial atención a la pobreza energética, la movilidad sostenible y la mejora de las infraestructuras del transporte, entre otras inversiones. Dado el papel clave que las autoridades regionales y locales tienen en la recuperación, la transición verde y la implementación de los ODS, es esencial que las autoridades regionales y locales estén fuertemente involucradas en todas las etapas de los planes nacionales de recuperación de la resiliencia (NRRP, por sus siglas en inglés), de su elaboración a su implementación.

## Fomentar la especialización inteligente como un enfoque político de la UE que facilite una metodología con la cual las regiones y los países podrían desarrollar e implementar sus estrategias de investigación e innovación.

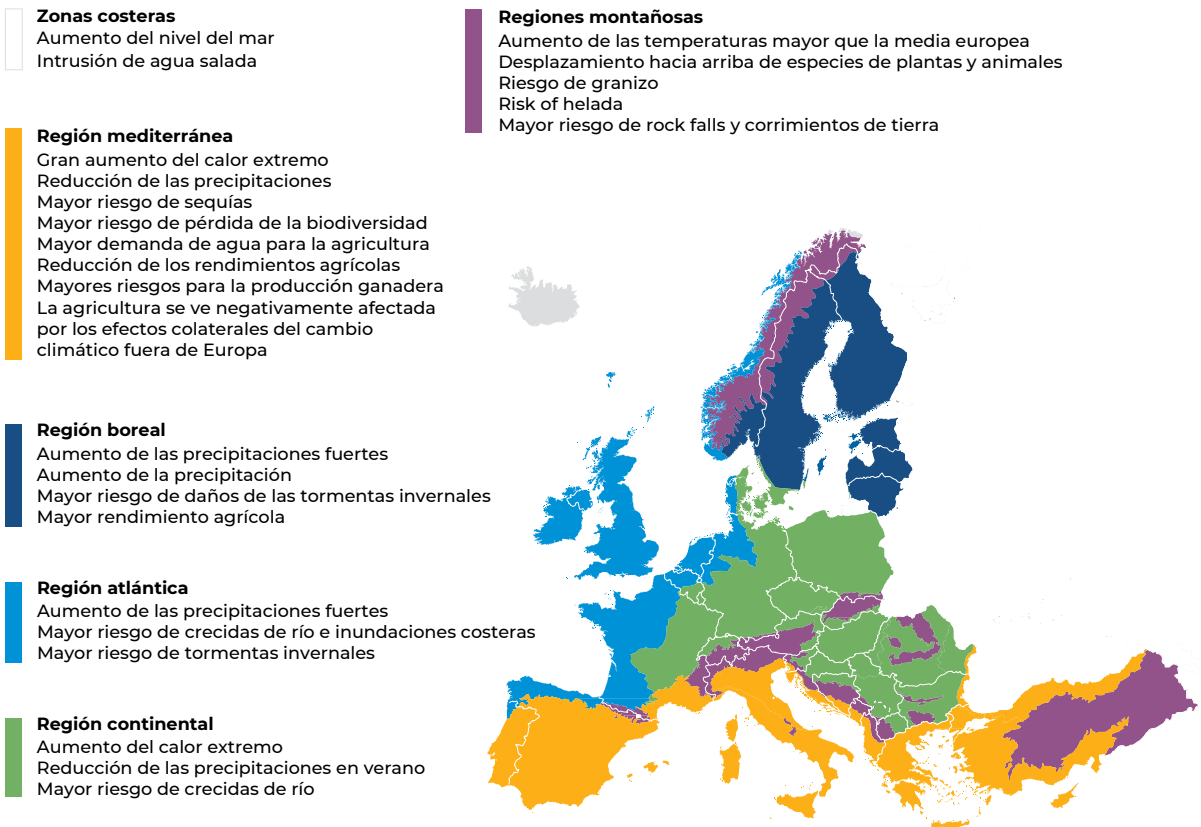
---

Se debe dar prioridad a la búsqueda de soluciones que movilicen la ciencia, la tecnología y la innovación en relación con las necesidades medioambientales y sociales, y las mismas deben cumplir los objetivos de bienestar.

---

## 4.6. La justicia del clima: necesitamos un marco de adaptación equitativo y políticas medioambientales justas

El concepto de justicia climática enmarca el cambio climático global como un asunto político y ético, y no solo como una cuestión estrictamente medioambiental. La justicia climática debe considerarse en un contexto global de interdependencia espacial y temporal.



Fuente: Adaptado de AEMA (2017b)

*La injusticia climática ya es sorprendente: los grupos sociales y los territorios son desiguales en su exposición a los riesgos y los peligros medioambientales y en su capacidad para adaptarse al cambio climático.*

## » El cambio climático y otras formas de degradación ambiental ya han tenido impactos negativos netos sobre el empleo y las condiciones laborales.«

La distribución desigual de los impactos del cambio climático, la contaminación y las temperaturas extremas sobre la salud de los europeos y las europeas refleja fielmente las diferencias sociodemográficas que existen en nuestra sociedad. Personas mayores, niños/as y quienes no gozan de buena salud tienden a verse más afectados por estos riesgos ambientales para la salud que la población en general. Los grupos de nivel socioeconómico más bajo (los desempleados, las personas de bajos ingresos o con niveles educativos más bajos) también suelen verse más afectados negativamente por esos peligros ambientales, como resultado de su mayor exposición y vulnerabilidad. En muchos países europeos, la exposición desproporcionada de los grupos socioeconómicos más bajos a la contaminación, el ruido y las altas temperaturas se produce en las zonas urbanas. Además, y como se ha dicho anteriormente, existen marcadas diferencias regionales en cuanto a la vulnerabilidad social y la exposición a los riesgos para la salud ambiental en toda Europa. Las regiones con un nivel socioeconómico medio más bajo y con una mayor proporción de personas mayores en el sur y el sudeste de Europa están más opuestas al ozono a nivel del suelo y a las altas temperaturas ambiente. Finalmente, incluso en las regiones sub-nacionales más ricas, las comunidades más pobres son las que tienden a estar expuestas a niveles locales más altos de contaminantes y a temperaturas extremas, como lo demuestran los estudios a escalas territoriales más precisas.

El cambio climático y otras formas de degradación ambiental ya han tenido impactos negativos netos sobre el empleo y las condiciones laborales, y se espera que dichos impactos sean más pronunciados en las próximas décadas.<sup>139</sup> Aunque toda la economía europea está afectada, se considera que algunos sectores económicos están particularmente en riesgo. Supone especialmente un problema en sectores que dependen en gran medida

de los recursos naturales, como la agricultura y la silvicultura, pero no se limita a ellos. El aumento del nivel del mar, la acidificación de los océanos y las temperaturas cambiantes del mar limitarán la biodiversidad y alterarán la distribución y la productividad de las pesquerías. Los desastres naturales afectarán probablemente a sectores como los suministradores de energía y agua, la construcción, el transporte y el turismo, destruirán infraestructura crítica y se cobrarán vidas, lo cual ejercerá más presión sobre los servicios de emergencia y rescate, el sector de la atención médica y otros servicios públicos. Se espera un incremento significativo de la probabilidad de que se produzcan una gran mayoría de tipos de eventos extremos, lo que a su vez puede afectar a las empresas bancarias y de seguros. El sector manufacturero y la industria también están expuestos, principalmente, a través de los efectos indirectos procedentes de los sectores más afectados.

Por último, pero no por ello menos importante, las temperaturas más altas que proyecta el cambio climático suponen un grave riesgo para la salud y la seguridad de los trabajadores y las trabajadoras, especialmente en el sur de Europa, donde se espera el mayor incremento de las temperaturas. Muchos de estos trabajadores desarrollan su labor al aire libre y, por lo tanto, pueden sufrir estrés por calor, sequedad, mareos o incluso un golpe de calor o un colapso, si la temperatura corporal supera los 39°C. Aún a temperaturas menos extremas, el calor provoca una pérdida de concentración y un mayor cansancio, lo cual significa que es más probable que los trabajadores se pongan a sí mismos en riesgo, y también a los demás.

La injusticia climática podría empeorar si se toman decisiones políticas inapropiadas. Los impactos en los sistemas de producción y consumo, tanto de la transición tecnológica como de la sostenibilidad, podrían no estar

<sup>139</sup> Guide for Trade Unions - Adaptation to Climate Change and the world of work - ETUC - [www.etuc.org/en/adaptation-climate-change](http://www.etuc.org/en/adaptation-climate-change) - 2020

distribuidos equitativamente por género, ubicación geográfica y edad, lo cual podría exacerbar desigualdades ya existentes en Europa. La injusticia ambiental se produce cuando quienes tienen poder político o económico explotan los recursos del planeta en detrimento de las comunidades más pobres o del ciudadano medio, a pesar de que esas personas son las que menos responsabilidad tienen por las emisiones que han impulsado la crisis climática.<sup>140</sup> Esta situación podría generar una fuerte resistencia a las políticas del cambio climático y crear la percepción de que penalizan al ciudadano medio, a sectores específicos o a comunidades e individuos que dependen de los combustibles fósiles, a pesar de los beneficios que aportan tales políticas. Las diferentes iniciativas de políticas se centran en áreas y sectores que están muy influenciados por los desafíos climáticos, por ejemplo, la salud, el transporte, la agricultura y la energía. En este sentido, es importante señalar que la justicia climática no se refiere solo a los afectados directamente por los impactos del cambio climático, sino también a los afectados por los motores del cambio climático a través de la dependencia de bienes, servicios y estilos de vida que se asocian a altas emisiones y baja eficiencia de los recursos. La justicia climática puede facilitar un enfoque integrado general de cara a garantizar que se logra la transición a una economía baja en carbono mientras se persiguen los intereses del bienestar sostenible.

Las personas deben situarse en el centro del cambio estructural de forma que los afectados puedan convertirse en participantes activos. Eso significa no solamente que se deben facilitar los recursos adecuados y un marco político de apoyo que sea fiable, sino también que todos los afectados deben estar efectivamente capacitados para participar de manera crítica y constructiva.<sup>141</sup>

Debemos abordar ambas dimensiones de los desafíos a los que se debe hacer frente para cumplir los objetivos de justicia climática y garantizar una transición justa, a saber: **abordar la vulnerabilidad desigual y la exposición al riesgo ambiental en la sociedad y en el trabajo, por un lado; y la necesidad de equidad social en las políticas ambientales, por otro.**

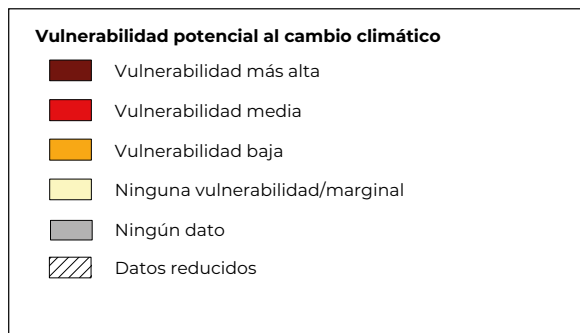
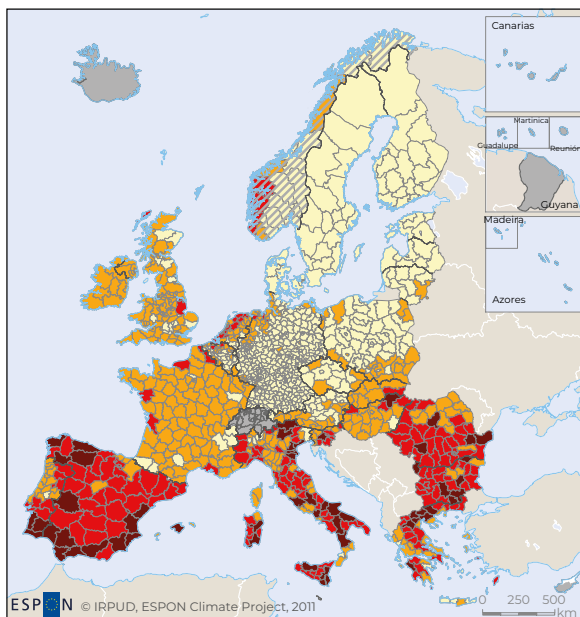
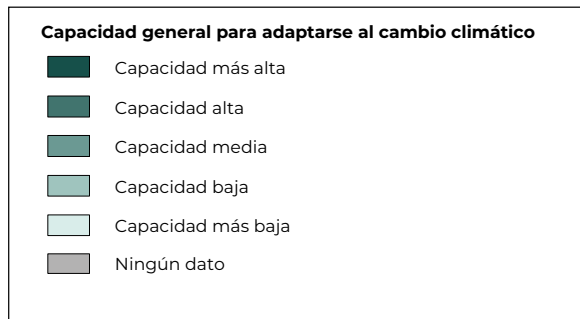
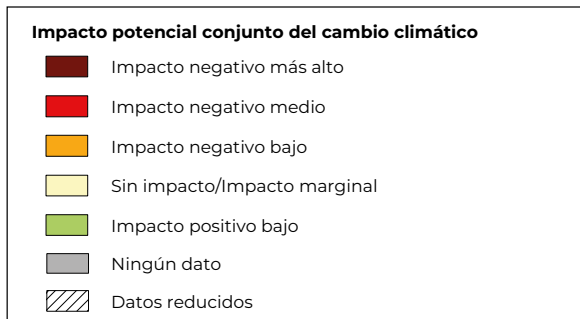
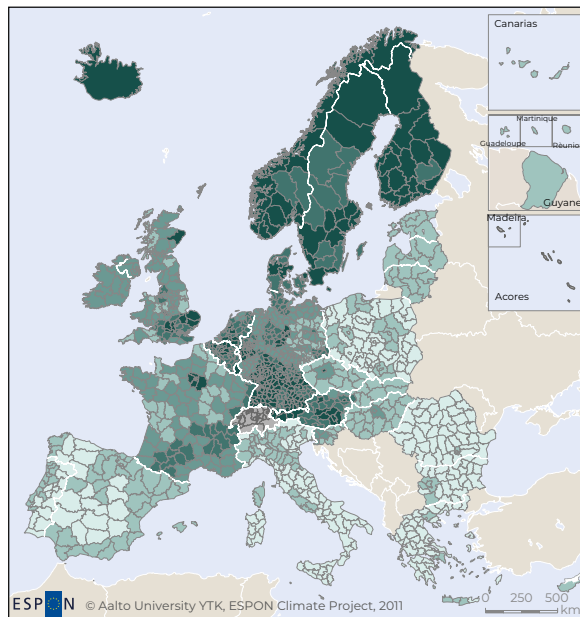
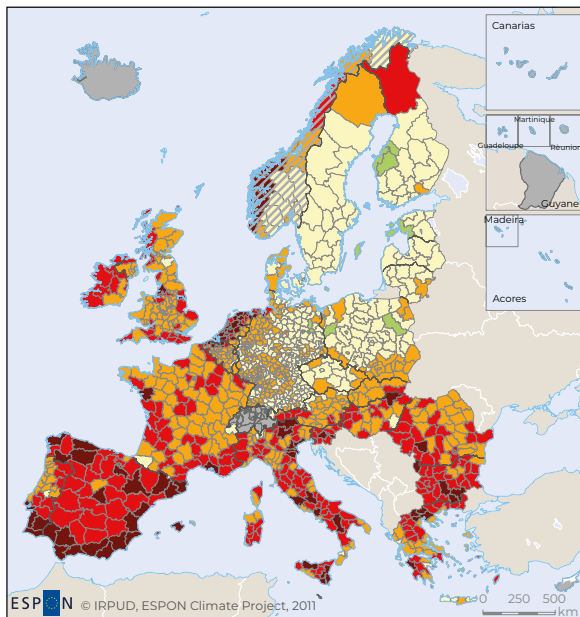
#### 4.6.1. Una estrategia integral para una adaptación justa al cambio climático

El Acuerdo de París se comprometió a fortalecer las capacidades de adaptación para hacer frente a los impactos inevitables del cambio climático, reorientando todos los flujos financieros y el despliegue y desarrollo de la tecnología de manera coherente con los nuevos objetivos en relación a la temperatura. La Comisión Europea también adoptó el 24 de febrero su Comunicación sobre una nueva estrategia de la UE de adaptación al cambio climático, que establece el camino de cara a la preparación para los inevitables impactos del cambio climático. La nueva estrategia pretende mostrar la vía para impulsar la capacidad de adaptación, fortalecer la resiliencia y reducir la vulnerabilidad ante el cambio climático. Se centra principalmente en los requisitos técnicos: alerta temprana, infraestructuras, recursos hídricos, erosión costera, gestión de cultivos, etc. Todas ellas son cuestiones fundamentales, pero la comunicación dice poco sobre el impacto social nocivo del cambio climático. Lo que más nos preocupa en este sentido sería evaluar cómo se tienen en cuenta la justicia social y el bienestar sostenible de todos y todas en las adaptaciones a los impactos del

» Lo que más nos preocupa en este sentido sería evaluar cómo se tienen en cuenta la justicia social y el bienestar sostenible de todos y todas en las adaptaciones a los impactos del cambio climático en toda la UE.«

<sup>140</sup> *The richest 1% on the planet is responsible for twice as many CO<sub>2</sub> emissions as the poorest half of humanity. Confronting carbon inequality - Putting climate justice at the heart of the COVID-19 recovery - OXFAM 21 September 2020*

<sup>141</sup> In this sense, the WBGU (German Advisory Council on Global Change) proposes the launch of an overarching 'Zero Carbon Mission' on multiple political levels. Its aim should be to strengthen and inter-connect transformative potential in the affected regions on the basis of reliable local, national and international frameworks. The Zero Carbon Mission should enable future-oriented modernization strategies for 'pioneer sustainability regions' and not be limited to immediate crisis management [https://www.wbgu.de/fileadmin/user\\_upload/wbgu/publikationen/politikpapiere/pp9\\_2018/pdf/wbgu\\_policypaper\\_9.pdf](https://www.wbgu.de/fileadmin/user_upload/wbgu/publikationen/politikpapiere/pp9_2018/pdf/wbgu_policypaper_9.pdf)



*(Fuente: ESPON, Comisión Europea - Impactos generales derivados de 26 indicadores de impacto, capacidad de adaptación general de 15 indicadores individuales y vulnerabilidad general por una combinación de impactos generales y de la capacidad de adaptación - 21 de diciembre de 2016)*

» La justicia climática tiene dos dimensiones principales: abordar la vulnerabilidad desigual y la exposición al riesgo ambiental en la sociedad y en el trabajo, por un lado; y la necesidad de equidad social en las políticas ambientales, por otro.«

cambio climático en toda la UE. Dichos impactos no son neutrales. Hombres y mujeres, hogares de bajos ingresos, las personas mayores, con discapacidad o los desplazados tienen diferentes capacidades de adaptación. Las medidas de adaptación deben abordar su situación. Hasta ahora, la mayor parte de las medidas de adaptación promovidas por la estrategia de adaptación de la UE y desarrolladas por los Estados miembros se han centrado en soluciones técnicas. Esta sección tiene como objetivo abordar cómo los recursos proporcionados por los objetivos climáticos generales están creando un impulso para que Europa emprenda una acción transformadora.

#### 4.6.1.1. Las políticas de adaptación deben abordar las desigualdades ambientales

Las políticas de mitigación tienen como objetivo favorecer que los impactos del cambio climático sean menos severos, al prevenir o reducir la emisión de gases de efecto invernadero (GEI) a la atmósfera. Mientras que el GIECC define la adaptación como “el proceso de ajuste al clima real o esperado y a sus efectos”. Dado que el cambio climático está empeorando en la actualidad, Europa hará frente a fenómenos meteorológicos excepcionales de todo tipo. La evidencia es irrefutable. La última década fue la más cálida registrada<sup>142</sup> y el impacto

# 33%

Olas de calor en nueve ciudades europeas incrementaron el índice de mortalidad hasta en un 33%.

en la salud humana y la sociedad es claro. Un estudio de diez años de la Organización Mundial de la Salud<sup>143</sup> ha descubierto que las olas de calor en nueve ciudades europeas incrementaron el índice de mortalidad hasta en un 33% y, según la Agencia Europea de Medio Ambiente,<sup>144</sup> los fenómenos meteorológicos extremos en Europa entre 1980 y 2019 (ver gráfico<sup>145</sup>) provocaron pérdidas económicas por valor de casi 446.000 millones de euros. Aunque todas las emisiones de gases de efecto invernadero cesasen mañana, ello no detendría el impacto sobre el clima, que probablemente continuará durante décadas.

La mitigación es vital, pero garantizar que la sociedad pueda anticipar el cambio y adaptarse a él es igualmente importante, entre tanto.

<sup>142</sup> <https://earthobservatory.nasa.gov/images/144510/2018-was-the-fourth-warmest-year-continuing-long-warming-trend>

<sup>143</sup> <https://www.euro.who.int/en/health-topics/environment-and-health/Climate-change/activities/public-health-responses-to-weather-extremes2/heat-health-action-plans/heat-threatens-health-key-figures-for-europe>

<sup>144</sup> <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/direct-losses-from-weather-disasters-4/assessment>

<sup>145</sup> Guide for Trade Unions - Adaptation to Climate Change and the world of work - ETUC - [www.etuc.org/en/adaptation-climate-change](http://www.etuc.org/en/adaptation-climate-change) - 2020

# La adaptación al cambio climático

anticiparse a los efectos adversos del cambio climático y tomar las medidas oportunas para prevenir o minimizar los daños que puedan causar o aprovechar las oportunidades que puedan surgir

De acuerdo con nuestro objetivo específico de garantizar una transición justa, el objetivo principal de la adaptación es abordar la vulnerabilidad climática de regiones, sectores económicos o poblaciones específicas. Una acción de adaptación temprana salvará vidas y puestos de trabajo. Las medidas de adaptación deben consistir en inversiones valientes en infraestructuras para proteger contra desastres naturales, el desarrollo de sistemas de gestión de eficiencia de los recursos, el fortalecimiento de los sistemas de protección social y la adopción de medidas adecuadas de prevención.



**Los fenómenos meteorológicos extremos en Europa entre 1980 y 2019 provocaron pérdidas económicas por valor de casi 446.000 millones de euros.**

La adaptación al cambio climático, según la definición de la Comisión Europea, significa *“anticiparse a los efectos adversos del cambio climático y tomar las medidas oportunas para prevenir o minimizar los daños que puedan causar o aprovechar las oportunidades que puedan surgir”*.<sup>146</sup>



<sup>146</sup> [https://ec.europa.eu/clima/policies/adaptation\\_en](https://ec.europa.eu/clima/policies/adaptation_en)

## La estrategia de adaptación de la UE debe ser jurídicamente vinculante

---

Los peligros para la salud relacionados con el cambio climático afectarán a las personas, en particular, a algunos grupos vulnerables. Dichos riesgos ya están aumentando la morbilidad y la mortalidad causadas por eventos climáticos extremos (olas de calor, tormentas, inundaciones, incendios forestales) y las enfermedades infecciosas emergentes (cuya propagación, tiempo e intensidad se ven afectados por los cambios de temperatura, la humedad y las precipitaciones). Existe una fuerte correlación entre la existencia de objetivos políticos de carácter obligatorio y la eficiencia de su implementación. Asegurarse de que la UE está preparada frente al cambio climático peligroso debe exigir, al menos, que se desarrollen planes de adaptación con carácter obligatorio, evaluaciones sobre la vulnerabilidad climática y pruebas de resistencia climática a nivel local, regional y nacional.

- Por lo tanto, pedimos que se aborde la necesidad de integrar la adaptación climática y la maximización de los beneficios colaterales a fin de promover un futuro que sea más sostenible en todas las políticas de la UE pertinentes –como la agricultura y la producción de alimentos, la silvicultura, el transporte, el comercio, la energía, el medio ambiente y la gestión del agua, edificios, infraestructuras, las políticas industriales, marítimas y pesqueras, así como política de cohesión y desarrollo local, y las políticas sociales– y que se garantice que otras iniciativas del Pacto Verde europeo sean coherentes con las medidas de adaptación y mitigación del cambio climático.
- Pedimos una gobernanza reforzada de la nueva estrategia:
  - 1) Identificar las áreas prioritarias y las necesidades de inversión, incluyendo una evaluación del grado en el que las inversiones de la UE contribuyen a reducir la vulnerabilidad climática general de la Unión.
  - 2) Un proceso de revisión más frecuente, con objetivos claros, una evaluación apropiada e indicadores informados por los estudios científicos más recientes con la finalidad de medir los avances en su implementación.
  - 3) Pedimos a la Comisión Europea que integre las evaluaciones obligatorias del riesgo climático en la estrategia de la UE sobre adaptación al cambio climático, incluyendo los planes nacionales de adaptación.

También se debe prestar especial atención a los impactos del cambio climático y los costes de la adaptación en cada región, particularmente, en aquellas regiones que afrontan el doble desafío de contribuir al esfuerzo global de mitigación mientras soportan los costes crecientes de gestionar impactos relacionados con el clima. Por lo tanto, es igualmente importante promover aún más la adaptación climática en las regiones y las ciudades en la nueva Estrategia, por ejemplo, mediante la promoción de marcos legislativos que requieran estrategias de adaptación adecuadas también a esos niveles.

## Desarrollar una fuerte dimensión social, que anteponga a las personas

---

Las estrategias desarrolladas hasta la fecha carecen de evaluaciones concretas del impacto socioeconómico de las consecuencias del cambio climático en la sociedad y el entorno laboral, tanto en términos de empleo como de condiciones laborales. Esas estrategias deben incluir indicadores significativos a fin de supervisar los impactos socioeconómicos de las estrategias de adaptación y evaluar el valor de la prevención y la gestión de los riesgos vinculados al cambio climático. La adopción de estrategias y políticas de adaptación es fundamental, ya que estas estrategias y políticas desempeñan un papel clave de cara a evitar o disminuir los efectos negativos que el cambio climático puede tener sobre la salud humana, la seguridad y el entorno económico y el empleo. **Esos efectos agravarán las desigualdades ambientales en Europa, si no se abordan en el nivel adecuado.**

---



## Las políticas de protección social son necesarias para proteger a los grupos de menores ingresos frente a las amenazas que plantean los peligros climáticos

---

Las políticas de adaptación son fundamentales a la hora de prevenir el deterioro de los medios de vida, como resultado de las amenazas climáticas. Del mismo modo, la estrategia debe proteger a las comunidades vulnerables, como los migrantes y los trabajadores temporeros, y evitar que se perpetúe cualquier forma de discriminación étnica, religiosa o de otra clase.

## El cambio climático afectará a hombres y a mujeres de diferentes formas

---

Las medidas de adaptación deben promover la igualdad de género, y no socavarla. Eso significa que las mujeres deben participar en la toma de decisiones políticas y en el diseño de las políticas para incorporar una perspectiva de género. Las políticas climáticas deben incluir la perspectiva de género, lo cual debe llevar también a que las mujeres participen en “el examen de género” de todas las propuestas a fin de evaluar su impacto específico.

## La planificación urbana y la inversión en vivienda e infraestructuras resilientes

---

desempeñarán un papel fundamental en la prevención de desastres. La UE debe guiar con más detalle la política de cara a ayudar a las comunidades locales a desarrollar e implementar planes de adaptación y a prestar apoyo a los más vulnerables, de modo que puedan disponer de conocimientos de planificación y recursos de actuación.

## Es probable que los servicios públicos se vean afectados por el cambio climático

---

ya que aumentará la demanda de cuidados, servicios de salud y el apoyo de emergencia. La UE debe planificar esas consecuencias e invertir en servicios públicos, infraestructuras, protección social y regímenes de seguros,

---

de modo que nuestras sociedades estén preparadas para afrontar los desafíos. Como subraya el estudio de la FSESP,<sup>147</sup> las diferentes estrategias se caracterizan por una “ausencia de financiación pública que sea estable y sistemática, tanto a nivel nacional como municipal”. También falta, a nivel de la UE, algún instrumento jurídico que proteja la salud de los ciudadanos y las ciudadanas en relación con los riesgos que plantea el cambio climático.

## La política pública tendrá que jugar un papel fundamental a la hora de facilitar bienes públicos destinados a la adaptación

---

y garantizar que los procesos e instituciones sociales sean lo bastante flexibles para aprender y valorar las opciones de política. El cambio climático presenta un problema asociado con los bienes públicos que podría producir resultados socialmente indeseables, si no se aborda adecuadamente. Información y pronósticos climáticos precisos, infraestructuras públicas, sistemas de control de inundaciones, sistemas de alerta temprana, el conocimiento y la tecnología; todos ellos son bienes públicos esenciales para la adaptación.

## Diseñar un seguro de riesgo climático para los hogares de bajos ingresos, como un elemento fundamental del estado de bienestar socio-ecológico<sup>148</sup>

---

Las crisis ecológicas plantean un riesgo social que supone una amenaza a la vida y los medios de subsistencia de los europeos y las europeas, especialmente de los más vulnerables: cerca de 100.000 europeos han muerto a causa de estos impactos ecológicos, que cada vez son más violentos, en las últimas cuatro décadas; muchos más se han visto empujados a la pobreza o la precariedad al perder sus hogares, sus equipos y sus redes sociales. Sabemos con certeza que estas pérdidas humanas se dispararán, si no construimos protecciones socio-ecológicas colectivas que sean adecuadas. Esos riesgos socio-ecológicos deben agruparse de cara a reducir su coste económico y la injusticia social usando la misma institución que ha demostrado ser tan exitosa durante un siglo a la hora de fomentar el desarrollo humano en Europa y tan estratégica frente a la crisis de la Covid: el estado del bienestar. **Un nuevo régimen de seguro público, similar a los sistemas nacionales de seguro sanitario, que permita cubrir catástrofes naturales o eventos climáticos extremos como olas de calor, fuertes precipitaciones, sequías y tormentas**, que aumentarán en muchas regiones europeas. Ante este incremento de los peligros naturales, se espera que el precio de las pólizas de seguro resulte inasequible en los hogares de menores ingresos. Esta situación sin precedentes requerirá la creación de una red de seguridad socio-ecológica que extienda la cobertura de los riesgos y la solidaridad pública a los nuevos riesgos vinculados al deterioro de las condiciones climáticas. Los Estados miembros deben colectivizar parte de dicho riesgo y así compensar el hecho de que el sector privado no ofrezca opciones de seguro que sean viables. En este régimen, la UE actuaría con capacidad de reaseguro para apoyar la financiación pública nacional.

<sup>147</sup> Los servicios públicos y su adaptación al cambio climático - Federación Sindical Europea de Servicios Públicos - 2017 - [https://www.epsu.org/sites/default/files/article/files/2\\_EPSU%20Public%20services%20and%20adaptation%20to%20climate%20change%20for%20reading.pdf](https://www.epsu.org/sites/default/files/article/files/2_EPSU%20Public%20services%20and%20adaptation%20to%20climate%20change%20for%20reading.pdf)

<sup>148</sup> Mientras que entre 1980 y 1999 el coste global por tormentas, inundaciones, olas de calor, olas de frío, sequías e incendios forestales ascendió a 175.000 millones de euros en la UE, entre 2000 y 2019 fue de 245.000 millones de euros, aproximadamente 1,5 más. Sabemos con certeza que estos costes crecerán mucho más en los próximos años. En la actualidad, en el mejor de los casos, los seguros privados cubren el 25% de media de estas pérdidas en los países de la UE (el 60% en el mejor de los casos), principalmente en los hogares acomodados.

#### 4.6.1.2. Las políticas de adaptación deben garantizar condiciones laborales justas

El cambio climático ya está afectando a los trabajadores y las condiciones laborales en una amplia variedad de sectores. Tendrá implicaciones aún más graves para los trabajadores y las trabajadoras vulnerables. Por ejemplo, la salud y la seguridad de quienes desarrollan su labor al aire libre en la construcción o la agricultura podrían verse gravemente afectadas por el aumento de las temperaturas. Entre los mayores riesgos está un golpe de calor, el cáncer de piel, la fatiga y la deshidratación, así como la propagación de enfermedades.

El estrés por calor y los episodios climáticos extremos afectarán principalmente a los trabajadores al aire libre y, especialmente, a aquellos y aquellas cuya actividad sea físicamente exigente.<sup>149</sup> La agricultura y la construcción son sectores que se consideran de especial riesgo. Varias categorías de trabajadores que desarrollan su ocupación en interiores también pueden verse afectadas, especialmente aquellos que trabajan en áreas cálidas que no disponen de aire acondicionado. La experiencia muestra que incluso los trabajadores y las trabajadoras de oficina pueden verse afectados si el edificio carece de un aislamiento apropiado o de un sistema de refrigeración/ventilación. Las posibles medidas preventivas incluyen el cambio del horario de trabajo, la reorganización del trabajo, la inversión en equipos adecuados y el acceso a fuentes de agua. Además, es importante señalar que algunas de estas medidas podrían introducir nuevos riesgos.

Los trabajadores y las trabajadoras de protección civil, como bomberos/as y enfermeros/as, verán cómo su carga de trabajo y estrés aumentan significativamente, a medida que los incendios forestales y otros episodios climáticos extremos se vuelvan más severos y frecuentes. La estrategia de adaptación debe abordar la protección de los trabajadores contra las altas temperaturas, la radiación ultravioleta natural y otros riesgos para la salud y la seguridad. Actualmente, la protección es muy distinta en toda Europa y, en algunos países, no aborda el aumento de las temperaturas. La UE debe animar a los Estados miembros a realizar estudios sobre el impacto del cambio climático en el entorno laboral, analizando en detalle diferentes regiones y sectores.

» Intentaremos explorar cómo se refuerza el objetivo de reducir la destrucción medioambiental luchando contra la desigualdad aquí y ahora y teniendo en cuenta la misma en el diseño de la política ambiental.«

<sup>149</sup> *Guide for Trade Unions - Adaptation to Climate Change and the world of work* - CES - [www.etuc.org/en/adaptation-climate-change](http://www.etuc.org/en/adaptation-climate-change) - 2020

## Introducir instrumentos legislativos

---

que reconozcan el mayor riesgo para la seguridad y la salud que enfrentan los trabajadores y las trabajadoras debido al cambio climático, y crear obligaciones para protegerlos.

## Establecer mecanismos de protección social a nivel europeo

---

que ayuden a los Estados miembros en caso de emergencias.

## Supervisar estrictamente el desarrollo y la aplicación de las estrategias nacionales de adaptación,

---

en particular, en lo que respecta a la evaluación del impacto socioeconómico del cambio climático, y asegurarse de que los sindicatos participen.

## Facilitar suficiente financiación para la adaptación

---

mediante el incremento de los importes destinados a la adaptación de los diferentes Fondos Estructurales y de Inversión europeos y armonizar los regímenes fiscales de los Estados miembros con la finalidad de prevenir el fraude y la evasión fiscales y garantizar una redistribución justa de los recursos que permitirán que las autoridades públicas financien medidas de adaptación.

## Los sindicatos europeos y las organizaciones patronales europeas deben establecer un diálogo social fuerte y estable en relación con las implicaciones que el cambio climático puede tener sobre la salud y la seguridad de los trabajadores y las trabajadoras

---

con el fin de ofrecer orientaciones a las empresas sobre cómo deben actuar para proteger a sus empleados.

---

## 4.6.2. Cómo la justicia debe guiar las políticas medioambientales

El objetivo de esta sección es explorar **cómo promover políticas que logren una participación justa en la utilización de los recursos y la energía de cara a abordar los problemas climáticos y ambientales que afrontamos y, al mismo tiempo, abordar las desigualdades** (dado que interactúan con los efectos del cambio climático). Junto al siguiente capítulo (*Capítulo 5: Vivir una vida saludable en un planeta descarbonizado* que abordará en mayor profundidad las aspiraciones que hacen falta para reducir las emisiones de GEI), intentaremos explorar cómo se refuerza el objetivo de reducir la destrucción medioambiental luchando contra la desigualdad aquí y ahora y teniendo en cuenta la misma en el diseño de la política ambiental. Debemos evitar a toda costa que medidas políticas que tengan sentido desde el punto de vista climático puedan afectar de manera desigual a los hogares de bajos ingresos y, en general, luchar contra el efecto regresivo que puedan tener en los segmentos más vulnerables de la población.

Como se indicó anteriormente, debemos incluir una definición clara de los conceptos de transición justa en la legislación europea, así como algún indicador de seguimiento. Ello debe hacerse utilizando el marco establecido por la Organización Internacional del Trabajo en sus Directrices para una transición justa.

En paralelo, el Pilar de Derechos Sociales de la UE debe servir de brújula en un proceso renovado de convergencia hacia mejores condiciones laborales y de vida entre los Estados miembros. El Pilar se basa en 20 principios,<sup>150</sup> muchos de los cuales se verán afectados directamente por el cambio climático o indirectamente por la necesidad de una transición a nuevos modelos económicos. Consideramos que su implementación antes de 2030 es una parte integral de nuestras ambiciones climáticas. De hecho, debemos asegurarnos de que el proceso de transformación hacia una economía que sea neutra en carbono aborde plenamente el problema de la desigualdad entre personas y lugares entre los Estados miembros de la UE, y dentro de ellos. Los desafíos climáticos a los que nos enfrentamos en la actualidad también se derivan directamente del sistema económico tan desigual e insostenible que se ha desarrollado a lo largo de los años.

### 4.6.2.1. Una transición justa en el trabajo

Los ambiciosos objetivos que establece el Acuerdo de París implicarán una transición social y económica sin

precedentes en un período de tiempo relativamente corto, ya que los países buscan adaptarse y reestructurarse hacia sistemas de producción y consumo que sean más sostenibles. La transformación de la producción puede ser un vehículo importante para el progreso tecnológico, el desarrollo sostenible y la creación de empleo y nuevos puestos de trabajo, pero también en relación con la innovación social. Sin embargo, la transición a un modelo de bajas emisiones de carbono tendrá serias implicaciones para el empleo, con el posible desplazamiento de puestos de trabajo en muchos sectores y regiones, en el mejor de los casos. Anticipar estas tendencias y su impacto sobre los trabajadores y las trabajadoras en términos de organización del trabajo, capacitación, capacidad de inversión y empleo debe situarse en el centro de nuestras recomendaciones.

Se espera que la transición beneficie, en particular, a las empresas que operan en los sectores medioambientales. Las inversiones en energías renovables y eficiencia energética crearán puestos de trabajo en la producción básica, la ingeniería, los equipos de transporte, los servicios públicos, la construcción y sus cadenas de suministro. En la UE, se estima que las llamadas “eco-industrias” ya emplean en conjunto al 1 ó 2% de la mano de obra total europea (4,2 millones de puestos de trabajo).<sup>151</sup> En algunos países (como los Estados Unidos), el tamaño del sector medioambiental ya supera al de las industrias aeroespacial y de defensa.

» Debemos asegurarnos de que el proceso de transformación hacia una economía que sea neutra en carbono aborde plenamente el problema de la desigualdad.«

<sup>150</sup> [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_en)

<sup>151</sup> Fuente : Eurostats

Algunos sectores están experimentando unas dinámicas de empleo muy fuertes (las energías renovables, los equipos de ahorro energético y de calefacción, la gestión de residuos). Ese desarrollo debe continuar en los próximos años. Según un estudio de la Comisión Europea publicado en 2012, el sector de las energías renovables habría tenido el potencial de crear 3 millones de puestos de trabajo en 2020.<sup>152</sup> A pesar del creciente aumento la cuota de energía renovable, a partir de 2011 se produjo una tendencia a la baja en los empleos asociados, que terminó en un estancamiento en los siguientes años. En la actualidad, en la Unión Europea, se esperaba que la transición verde creara 1,2 millones de empleos más antes del inicio de la pandemia de la COVID-19.

También se espera que la transición genere nuevas limitaciones, por ejemplo, en las industrias intensivas en cuanto al uso de carbono. Esos riesgos podrían consistir en una menor demanda de ciertos productos, que haga falta una mayor inversión para cumplir normas medioambientales más estrictas, así como el incremento del precio del carbono. En algunos sectores, el desarrollo de nuevas tecnologías puede conducir a una mayor automatización de los procesos de producción, lo cual a su vez reducirá la necesidad de trabajadores. Si esos riesgos no se gestionan adecuadamente, podrían llevar a procesos de reestructuración, despidos colectivos o incluso a cierres de plantas.<sup>153</sup> Por último, pero no por ello menos importante, la transición también puede afectar a la calidad de los trabajos. El cambio estimulará la demanda de

trabajos que sean altamente calificados, pero también de puestos de mediana y baja calificación, lo cual puede significar peores condiciones laborales y más riesgos de salud y seguridad ocupacional.



**El sector de las energías renovables habría tenido el potencial de crear 3 millones de puestos de trabajo en 2020**

Se requerirán políticas sólidas, estables y coherentes, que se dirijan a apoyar a los sectores en desarrollo, así como a las industrias más tradicionales, que pueden ser un motor importante en la implementación de procesos de producción que sean más efectivos y sostenibles, si se ha de tener éxito en este sentido. Nuestra prioridad es proteger y preservar a las comunidades y facilitar la transición mientras creamos mejores niveles de bienestar, tanto sociales como económicos, entre las personas afectadas.

» Nuestra prioridad es proteger y preservar a las comunidades y facilitar la transición mientras creamos mejores niveles de bienestar, tanto sociales como económicos, entre las personas afectadas.«

<sup>152</sup> Documento de trabajo del personal de la Comisión: *Exploiting the employment potential of green growth* SWD/2012/0092 final

<sup>153</sup> [https://www.etic.org/sites/default/files/publication/file/2018-09/Final%20FUPA%20Guide\\_EN.pdf](https://www.etic.org/sites/default/files/publication/file/2018-09/Final%20FUPA%20Guide_EN.pdf)

## Impulsar la transformación de las industrias europeas y crear puestos de trabajo dignos en una economía sostenible y con bajas emisiones de carbono

---

- Promover la adopción de políticas industriales integradas que sean consistentes con los objetivos de desarrollo sostenible, dotando a la industria de objetivos estratégicos claros, con un marco regulatorio, financiero, fiscal y jurídicos que sea estable y permitiendo la creación de empleos verdes dignos.
- Promover la inversión en tecnologías sostenibles. Promover la inversión pública y privada, europea y nacional, en tecnologías verdes a través del I+D europeo, así como la creación de plataformas tecnológicas europeas destinadas a tecnologías de bajo o cero carbono.
- En las regiones y las industrias que están más afectadas por la transición, promover la diversificación económica, así como la adopción de políticas y medidas que permitan una transición justa de los trabajadores, que favorezcan la inversión en sectores sostenibles, promuevan la innovación tecnológica y aporten los medios (financieros y sociales) que garanticen dicha transición.

## Además de las capacidades: promover el desarrollo de competencias y mejorar la empleabilidad

---

Se espera que la transición hacia una economía baja en carbono tenga implicaciones muy importantes en términos de competencias y habilidades. Puede afectar potencialmente a un gran número de trabajadores y trabajadoras, incrementando la demanda de nuevos perfiles de capacidades y disminuyendo la de otros. Los trabajadores cuyos puestos quizás desaparezcan como resultado del cambio climático o porque haya que acabar con la dependencia de los activadores del cambio climático no deben ser quienes paguen el precio de este cambio. Garantizar una transición que sea justa requerirá una adaptación de los sistemas profesionales y educativos, pero también políticas activas del mercado de trabajo dirigidas a la creación de empleo, la formación y el aprendizaje permanente.

- En las regiones que dependen de actividades intensivas en carbono, el proceso de transición debe llevar a apoyar a los trabajadores y las trabajadoras con medidas destinadas a crear una recalificación y una reasignación de personal de los sectores en declive a los sectores en crecimiento.
- Hay que identificar desafíos y oportunidades vinculados al proceso de descarbonización y promover iniciativas dirigidas a la reconversión y la reubicación de trabajadores a los sectores en desarrollo en aquellos sectores y regiones más afectados por el cambio.

## Una protección social adecuada

---

Como se subraya en el Programa de Trabajo Decente de la OIT,<sup>154</sup> la protección social es un derecho humano fundamental y garantizar una transición justa plantea la necesidad de adoptar medidas de protección que sean adecuadas y eficientes (prestaciones por desempleo, seguro médico, prestaciones sociales, jubilación, etc.) que protejan a los trabajadores y las trabajadoras afectados y se enfoquen en la inclusión social y la erradicación de la pobreza.

- Promover la integración de **medidas de protección social adecuadas**, incluyendo aquellas dirigidas específicamente a quienes se verán afectados negativamente y, en particular, a los trabajadores que dependen en gran medida de los recursos naturales o se enfrentan a cambios estructurales importantes, en las políticas nacionales de cambio climático.

<sup>154</sup> <http://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang-en/index.htm>

#### 4.6.2.2. Una transición justa para los consumidores y las consumidoras

Existe una percepción de que un estilo de vida sostenible y las opciones de consumo sostenibles solamente son compatibles con tener altos ingresos y que no todos y todas pueden acceder por igual a estas opciones éticas, respetuosas con el clima y sostenibles.<sup>155</sup> Una fijación de precios que incorpore los costes climáticos (como la intensidad del uso de los recursos) que tienen los bienes y servicios debe estar respaldada por un marco de políticas que desafíe esa percepción y mejore la accesibilidad de todos los consumidores. Sin una opción alternativa, el consumidor se queda sin opciones y, en cambio, se ve obligado a la pobreza/malas decisiones/opciones poco saludables/ opciones insostenibles, desarrollando una aversión a las políticas “medioambientales” que se considera que penalizan al usuario final. Mientras tanto, quienes se benefician de este sistema no lo pagan, sino que gastan más dinero, lo que hace que la desigualdad aumente con la apariencia de una política ambiental que contradice los principios de sostenibilidad. El poder de los consumidores y las consumidoras para realizar la transición solo puede aprovecharse cuando tienen la opción de elegir alternativas éticas sostenibles que no conduzcan a una reducción significativa en términos de accesibilidad. Se pueden desarrollar alternativas viables para los consumidores a través de nuevos modelos económicos como la economía digital, colaborativa y circular y mediante la cooperación internacional en la transición global y sectorial hacia esos modelos.

» Existe una percepción de que un estilo de vida sostenible y las opciones de consumo sostenibles solamente son compatibles con tener altos ingresos y que no todos y todas pueden acceder por igual a estas opciones éticas, respetuosas con el clima y sostenibles.«

- Deben utilizarse mecanismos de apoyo, incluyendo dinero público, instrumentos económicos e incentivos a fin de garantizar que haya infraestructuras y apoyos adecuados para aquellos consumidores que deseen elegir un estilo de vida con bajas emisiones de carbono, incluida la asistencia que permita cubrir los costes más elevados de los bienes y servicios éticos/de larga duración/sostenibles.
- Los ciudadanos y las ciudadanas no deben sentir que las políticas del cambio climático están asociadas a penalizar injustamente a quienes no tienen otra alternativa más que operar en la economía de combustibles fósiles.
- Se suele aplicar incorrectamente el principio de quien contamina paga con demasiada frecuencia, imponiéndose gravámenes a los consumidores cuando no disponen de una alternativa viable disponible. Con objeto de impulsar un cambio de comportamiento en la dirección requerida, las políticas de sostenibilidad deben garantizar que los apoyos a la transición estén claramente identificados, se les da prioridad y reciben una financiación apropiada.

<sup>155</sup> European Economic and Social Committee - Climate Justice (own-initiative opinion) - Section for Agriculture, Rural Development and the Environment - 2017



## Enfoque en la movilidad y los vehículos

Los automóviles suponen más del 60% de las emisiones de CO<sub>2</sub> en el sector del transporte y, por lo tanto, influyen de manera muy notoria en las estrategias de reducción de las emisiones. Las inversiones en la industria del automóvil son particularmente altas y la transformación también es más compleja que en otros sectores. Además de la descarbonización, se están llevando a cabo simultáneamente la digitalización, tanto de la producción como del producto, y una reconfiguración de las cadenas de suministro globales de la industria. Y todo ello está sucediendo a un ritmo acelerado.<sup>156</sup>

La Comisión debe presentar una hoja de ruta de obligado cumplimiento para la eliminación total de los automóviles con motor de combustión interna antes de 2035. De cara a garantizar que todos los actores estén involucrados, y en particular los trabajadores y las comunidades que se verán afectadas por tales cambios, la CE debe lanzar sin demora “una estrategia de transición justa para el sector de la automoción” con la finalidad de anticipar y gestionar los cambios.

- **Esta hoja de ruta debe seguir los principios de políticas sensibles al lugar, como se expuso anteriormente, a fin de garantizar que la eliminación gradual del proceso del motor de combustión sea justa, tanto en relación con las personas como con los trabajadores.**
- También hacen falta objetivos vinculantes respecto a las infraestructuras de carga en cada uno de los Estados miembros y un apoyo constante a la industria europea de las celdas de baterías.
- Hay que disponer de una mayor financiación de la UE de cara a apoyar a las autoridades nacionales, regionales y locales en la implementación de planes de movilidad sostenible que se basen en las necesidades de sus ciudadanos y ciudadanas, en particular, de los más vulnerables.
- La digitalización generalizada y la electrificación de los vehículos deben permitir un cambio drástico en la movilidad e implicar el desarrollo de servicios y funciones de prestación de servicios junto a nuevos elementos de conectividad y transporte público. Dicho cambio es fundamental, ya que tiene el potencial de modificar el uso y la propiedad del vehículo. La Comisión debe evaluar los cambios en los patrones de movilidad y el papel que tendrá la utilización individual de vehículos en el futuro.
- La UE debe apoyar el desarrollo y la promoción del transporte público como una solución que favorezca el uso más eficiente de las redes de carreteras y proporcione una movilidad que sea socialmente más equitativa y limpia que los vehículos privados. Los aspectos multifacéticos de la movilidad deben conducir a la integración de varios medios y modos de transporte, garantizando una división racional de las labores de transporte entre los modos de transporte individuales, el desarrollo de nuevas técnicas y tecnologías de transporte y entrega que sean respetuosas con el medio ambiente, la promoción de formas alternativas de desplazamiento en las zonas urbanas, así como cambios en los hábitos y los comportamientos de las usuarias y los usuarios.

<sup>156</sup> Béla Galgóczi *Towards a just transition: coal, cars and the world of work 2019*

#### 4.6.2.3. La transición justa debe ocuparse de la pobreza energética

La pobreza energética es un problema importante en toda Europa y, aunque su significado y contexto puedan variar de un país a otro, representa otro ejemplo destacado de que es necesario garantizar que las políticas de cambio climático se centren en proteger a los más vulnerables. La pobreza energética ya es una realidad para el 10% de los ciudadanos y ciudadanas de la UE. De 2007 a 2018, los precios de la electricidad para los hogares aumentaron alrededor de un 25%, según Eurostat y ACER. Será fundamental que las futuras políticas de la UE aborden este problema y que contrarresten cualquier efecto distributivo regresivo que las medidas sobre el clima puedan tener en los ciudadanos. La lucha contra la pobreza energética debe ser una de las principales prioridades de la Comi-

» La pobreza energética ya es una realidad para el 10% de los ciudadanos y ciudadanas de la UE.«

sión Europea y los Estados miembros, en el contexto más amplio de una estrategia global de la UE contra la pobreza.

- Añadir una disposición que garantice que el acceso a los servicios energéticos es un derecho social básico. En este sentido, debe establecerse una definición europea general de pobreza energética, que sea perfeccionada por los Estados miembros de acuerdo a sus propias circunstancias nacionales, a fin de implementar este derecho de la forma más eficaz. El acceso a la energía debe ser seguro, sostenible y asequible para todos y todas en Europa, incluso mediante la promoción de tarifas sociales.
- Triplicar la tasa de renovación de viviendas con aspiraciones cada vez mayores y renovadas en relación con la eficiencia energética y la Directiva sobre el rendimiento energético de los edificios serán pasos fundamentales de cara a luchar contra las causas de raíz de la pobreza energética. Que se fijen criterios sobre un porcentaje mínimo y significativo en los planes de obligación de eficiencia energética dirigidos a los ciudadanos que sean pobres en energía. Un "Observatorio Europeo de la Pobreza Energética" que reúna a todas las partes interesadas ayudaría a definir los indicadores europeos de pobreza energética. Una transición justa significa garantizar que se suministra energía limpia y asequible a todos y todas.
- La Comisión Europea debe presionar a los Estados miembros a fin de que actúen: una mayor financiación de la UE debe ayudar a las autoridades locales, regionales y nacionales a superar los obstáculos administrativos, financieros y económicos actuales con objeto de que la renovación sea accesible a todas y todos, de modo que las personas vulnerables no soporten los altos costes iniciales. Las comunidades locales son actores clave en esa lucha y las renovaciones dirigidas por la comunidad deben recibir más apoyo.
- La producción de energía renovable en términos de un porcentaje del consumo de electricidad se ha más que duplicado entre 2004 y 2015 en la UE (del 14% al 29%). Sin embargo, en la calefacción, los edificios y la industria, y el transporte, las necesidades energéticas siguen siendo enormes. Se están produciendo avances, pero desde un nivel muy bajo, por ejemplo, la participación de las energías renovables en el consumo de combustible del transporte aumentó del 1% al 6% en el mismo período.
- Las políticas que abordan el problema de la pobreza energética en la UE también pueden ser soluciones a la hora de crear infraestructura y un suministro de energía limpia mediante la transferencia de subsidios y la coordinación de la voluntad política.
- Los subsidios públicos a favor de los combustibles fósiles deben eliminarse lo antes posible; de lo contrario, estaremos usando el dinero de los contribuyentes para respaldar activos bloqueados a expensas de otras prioridades públicas urgentes y a largo plazo, que permitan garantizar una transición justa para todas y todos, ya sea mediante el incremento de las inversiones públicas en infraestructuras y políticas sociales o de las inversiones en tecnologías e infraestructuras que sean climáticamente neutras, en todos los sectores económicos.

## La justicia climática en la sala de audiencias: aumenta el número de demandas relacionadas con el cambio climático en todo el mundo

La cifra de demandas relacionadas con el cambio climático está aumentando en todo el planeta. Se han registrado una gran variedad y las pioneras en cuanto a la compensación por pérdidas y daños asociados al clima fueron la excepción. Pero varios países del mundo están reconociendo ahora los derechos de las personas vinculados al cambio climático a través de procesos judiciales. Esta tendencia pone de manifiesto que los tribunales defienden constantemente el principio de que los gobiernos pueden ser jurídicamente responsables si no adoptan las medidas necesarias para prevenir un daño previsible resultante del cambio climático.

El 20 de diciembre de 2019, el Tribunal Supremo holandés, que es la principal Corte de los Países Bajos, confirmó las decisiones anteriores sobre el caso Urgenda y falló que el gobierno holandés tiene la obligación de reducir de manera urgente y significativa las emisiones, de acuerdo con sus obligaciones en materia de derechos humanos.

Un tribunal de París condenó al Estado francés por no abordar la crisis climática e incumplir sus compromisos de ocuparse de las emisiones de gases de efecto invernadero. El tribunal declaró culpable al Estado por “incumplimiento de sus compromisos” dirigidos a luchar contra el calentamiento global. Conocido como “el proceso del siglo”, el caso judicial fue iniciado por cuatro grupos ambientalistas franceses después de una petición firmada por 2,3 millones de personas.

En abril de 2021, el Tribunal Constitucional de Alemania determinó, en un fallo histórico, que algunos elementos fundamentales de la legislación climática del país son insuficientes. El Tribunal afirmó que la Ley de Acción Climática de Alemania es en parte inconstitucional porque traslada la carga climática de las reducciones dolorosas a la generación futura y obligaba al gobierno a presentar información en detalle sobre los objetivos de reducción de los gases de efecto invernadero a partir de 2030 a finales de 2022.

El 17 de junio de 2021, el Tribunal de Primera Instancia de Bruselas condenó colectivamente a las autoridades belgas por su política climática negligente. Los jueces dictaminaron que la política climática belga es deficiente y no solo viola el deber legal de cuidado, sino también los derechos humanos.

El hecho de que algunas de estas decisiones se basen exclusivamente en los derechos de las generaciones futuras —todos ellos considerados en conjunto e intertemporalmente, no obstante— constituye un punto de partida innovador. De hecho, estas decisiones deben servir de modelo a las demandas que se presenten en otros países, adoptando la lógica de la justicia climática intergeneracional. Las demandas presentadas contra empresas por personas que han resultado perjudicadas por el cambio climático pueden contribuir a lograr una transformación justa. Además, las demandas también pueden ser un detonante y un motor en el establecimiento a largo plazo de mecanismos que garanticen una compensación justa para todos los ciudadanos y las ciudadanas afectados por el cambio climático.<sup>157</sup>

<sup>157</sup> [https://www.wbgu.de/fileadmin/user\\_upload/wbgu/publikationen/politikpapiere/pp9\\_2018/pdf/wbgu\\_policypaper\\_9.pdf](https://www.wbgu.de/fileadmin/user_upload/wbgu/publikationen/politikpapiere/pp9_2018/pdf/wbgu_policypaper_9.pdf)



MAKE  
EARTH



FIGHTING  
FOR OUR  
FUTURE

FRIDAYS FOR FUTURE  
GREECE

AVO

# CAPÍTULO 5

## Llevar una vida sana en un planeta descarbonizado y protegido

Un camino justo para la descarbonización: más allá del precio del carbono, la necesidad de valor del carbono y una agenda política que sea consistente

Introducción

166

"Una" salud humana y planetaria

170

192

En efecto, todas las evidencias sugieren que los seres humanos han ido demasiado lejos en la destrucción del único ecosistema planetario que tenemos, lo cual ha llevado a que ahora esté en peligro. A destacados científicos del mundo les preocupa, cada vez más, que el calentamiento global active puntos críticos en los sistemas naturales de la tierra, lo cual llevaría a un desastre generalizado y posiblemente irrevocable, a menos que se actúe urgentemente.

## Resumen

En efecto, todas las evidencias sugieren que los seres humanos han ido demasiado lejos en la destrucción del único ecosistema planetario que tenemos, lo cual ha llevado a que ahora esté en peligro. A destacados científicos del mundo les preocupa, cada vez más, que el calentamiento global active puntos críticos en los sistemas naturales de la tierra, lo cual llevaría a un desastre generalizado y posiblemente irrevocable, a menos que se actúe urgentemente. Reducir los gases de efecto invernadero es, por lo tanto, una cuestión de absoluta necesidad. La Unión Europea no puede permitirse fallar porque el objetivo todavía está cerca y porque nuestras opciones de un segundo intento son limitadas. Estos impactos no solo perjudicarían, de hecho, al medio ambiente del que dependemos; también debilitan nuestros sistemas políticos, económicos y sociales.

El cambio climático es un “multiplicador de crisis” que tiene implicaciones profundas en la estabilidad y la paz internacionales. De hecho, es conocimiento general que la degradación medioambiental y el cambio climático antropogénico causado por una economía mundial explotadora es el primer ejemplo que ilustra la naturaleza insostenible del modelo actual de desarrollo. No reciben tanta atención sus elementos fundamentales desiguales: el 1% más rico del planeta es responsable del doble de las emisiones de CO<sub>2</sub> que la mitad más pobre de la humanidad, cuando los efectos devastadores del cambio climático se sienten más que nunca. Lo mismo sucede en

» Las crisis ecológicas refuerzan las desigualdades, del mismo modo que las desigualdades incrementan el daño medioambiental.«

relación con la contaminación mundial y sus efectos perjudiciales sobre la naturaleza y los seres humanos, que crean injusticias que son inaceptables. Las crisis ecológicas refuerzan las desigualdades, del mismo modo que las desigualdades incrementan el daño medioambiental.

Es indiscutible que la Unión Europea muestra aspiraciones sin precedentes de política medioambiental para abordar las amenazas a las que ahora hacemos frente. La meta de la neutralidad del clima antes de 2050 se ha convertido en un objetivo jurídicamente vinculante, allanando el camino a una agenda medioambiental ambiciosa que hace muchísima falta.

En opinión de la ICSE, debe aprovecharse la oportunidad que brinda la actual acción climática de la Unión Europea para proponer una transformación sostenible de Europa. Una agenda que sea realmente medioambiental no solo aspira a proteger nuestra subsistencia y la del planeta Tierra, sino a mejorar activamente nuestro bienestar sos-

» El cambio climático es un “multiplicador de crisis” que tiene implicaciones profundas en la estabilidad y la paz internacionales.«

## » Debemos dejar claro que utilizar la visión del bienestar en el diseño de las políticas de mitigación del cambio climático tiene el potencial de ofrecer beneficios más amplios de bienestar tanto a corto como a largo plazo.«

tenible futuro a través de una respuesta socio-ecológica, que esté plenamente desarrollada, al cambio climático.

Esta sección propone un enfoque integrado de la reducción de las emisiones de carbono con el objetivo de alinear el precio del carbono, el reparto del esfuerzo y las políticas del clima con la finalidad de llevar a cabo una distribución justa del espacio de las emisiones entre países y personas. Si el precio del carbono y la fiscalidad medioambiental son instrumentos importantes para implementar la transición verde, igualmente esencial es tener en cuenta los efectos distributivos de estos instrumentos y poner en marcha políticas de acompañamiento que permitan mitigar sus potenciales efectos socialmente injustos. En concreto, los ingresos por la tarificación del carbono deben utilizarse para contrarrestar las posibles consecuencias económicas y sociales negativas que resulten del proceso de descarbonización.

Es igualmente importante que el objetivo de 2030 para el clima se traduzca en un marco político concreto y apropiado que permita lograr este objetivo medioambiental ambicioso. Con la finalidad de hacerlo, la Unión Europea debe actuar como el principal promotor de las medidas transformadoras: diseñando una política industrial que se enfoque en misiones estratégicas vinculadas a la descarbonización; alineando las políticas de infraestructuras y las políticas de movilidad con esta visión a largo plazo; impulsando la producción y el consumo sostenibles; y proponiendo un marco integral para mejorar los sumideros naturales de carbono.

Además, debemos dejar claro que utilizar la visión del bienestar en el diseño de las políticas de mitigación del cambio climático tiene el potencial de ofrecer beneficios más amplios de bienestar tanto a corto como a largo plazo. Un enfoque mutuamente beneficioso debe reconocer las interconexiones intrínsecas entre nuestros sistemas sociales y ecológicos, como base de una economía justa y sostenible, en la cual la salud es la gran conexión. En esta línea, hay que revalorizar la biodiversidad en la agenda política de la Unión Europea de cara a subrayar las interacciones entre las actividades humanas, los ecosistemas y el clima. Con la misma visión de ajustar las políticas con los objetivos de desarrollo sostenible, esta sección intentará reafirmar que la salud, en un sentido amplio, es “una”, lo cual implica que las respuestas políticas deben guiarse por un enfoque coherente respecto a la salud humana y medioambiental. Además, hace falta un cambio de perspectiva que permita integrar mejor los crecientes desafíos para la sostenibilidad del sistema alimentario, y la PAC (Política Agrícola Común) debe garantizar plena coherencia política, abarcando las políticas agrícola, alimentaria, medioambiental y del clima. Finalmente, y dado que la contaminación del aire, el agua y el suelo, así como la utilización de sustancias químicas peligrosas, pueden debilitar la salud de todos los ciudadanos y las ciudadanas, la ICSE pide un marco general a nivel de la Unión Europea que aborde las complejas interrelaciones entre los distintos ámbitos políticos que sean relevantes para el medio ambiente y la salud.

## 5.1. Introducción

La crisis de la COVID ha desencadenado una reacción en cadena a nivel global que ha llevado al bloqueo de prácticamente toda la población mundial y a una parada casi completa de la economía del planeta. Se reconoce ahora que esta pandemia es un ejemplo impactante del alcance que tienen las consecuencias del deterioro continuo de la naturaleza sobre la vida humana. El origen de esta crisis mundial de salud es ecológico: el virus –como el SARS, el MERS o el Ébola– procede de la frontera entre animales y seres humanos. La pérdida de biodiversidad en los ecosistemas ha creado las condiciones generales que han favorecido –y, en realidad, han hecho posible– que surgiera la pandemia de la COVID-19 (la llamada “zoonosis”).

Si bien la atención y la respuesta política se han centrado correctamente en el virus, el mundo ha presenciado, al mismo tiempo, fenómenos meteorológicos extremos y recurrentes. Por citar algunos: las olas de calor en Siberia, las sequías estivales en Europa sin precedentes en los últimos 250 años, los incendios forestales en Australia y California y las tormentas en Bengala, que obligaron a evacuar de sus hogares a dos millones de personas. Todas las evidencias sugieren que<sup>158</sup> los seres humanos han ido demasiado lejos en la destrucción del único ecosistema

planetario que tienen; lo cual les lleva ahora a estar en una situación de peligro.

Los climatólogos son unánimes al afirmar que, de no abordarse apropiadamente, el calentamiento global y la destrucción de la biodiversidad están empujando a nuestro planeta y a la civilización humana a un territorio desconocido. Esos impactos no solo dañan el medio ambiente del que dependemos, sino que también debilitan nuestros sistemas políticos, económicos y sociales. Como resultado de la reciente experiencia de la COVID, los seres humanos se están volviendo cada vez más conscientes –íntimamente conscientes– del impacto de la naturaleza sobre su existencia y ven hasta qué punto sus destinos están interconectados por fronteras y generaciones. Sin embargo, esa llamada de atención no bastará, ni mucho menos.

El cambio climático es un “multiplicador de crisis” que tiene profundas implicaciones para la paz y la estabilidad internacionales. De hecho, es bien sabido que la degradación del medio ambiente y el cambio climático antropogénico provocados por una economía mundial explotadora son el principal ejemplo que ilustra la naturaleza insostenible del modelo actual de desarrollo. Menos notorios son sus componentes fundamentalmente desiguales: el 1% más rico del planeta es responsable del doble de emisiones de CO<sub>2</sub> que la mitad más pobre de la humanidad,<sup>159</sup> cuando los efectos devastadores del cambio climático se sienten más que nunca. Lo mismo sucede con la contaminación a nivel internacional y sus efectos perjudiciales para la naturaleza y los seres humanos, que generan injusticias inaceptables (*ver Capítulo 4 “El imperativo de una transición justa en un mundo cam-*

» Los climatólogos son unánimes al afirmar que, de no abordarse apropiadamente, el calentamiento global y la destrucción de la biodiversidad están empujando a nuestro planeta y a la civilización humana a un territorio desconocido.«

<sup>158</sup> En las últimas dos décadas, Europa ya ha experimentado una mayor frecuencia de sequías con una pérdida estimada de unos 100.000 millones de euros. Ionita, M. y otros. *The European droughts from a climatological perspective*. Hydrol. Earth Syst. Sci. 21, 1397–1419 (2017).

<sup>159</sup> El estudio mostró que el 10% más rico de la población mundial, que comprende alrededor de 630 millones de personas, fue responsable de aproximadamente el 52% de las emisiones globales durante ese período de 25 años: <https://oxfamlibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621052/mb-confronting-carbon-inequality-210920-en.pdf>



biante”<sup>160</sup>). Si no se hace nada o se hace muy poco, estas “desigualdades extremas”, que han estado vigentes varias décadas, podrían precipitar al mundo hacia el caos climático y social.

**Las crisis ecológicas refuerzan las desigualdades, al igual que las desigualdades incrementan el daño ambiental. Por lo tanto, las políticas que buscan reducir las emisiones de gases de efecto invernadero deben restaurar la justicia dentro de nuestras sociedades.**

Las políticas climáticas –por ejemplo, los impuestos al carbono– deben diseñarse de forma que eviten o compensen cualquier consecuencia negativa que aumente la desigualdad a fin de evitar los efectos distributivos. De lo contrario, se percibirá que el esfuerzo es injusto, con lo cual será poco probable que se produzca la transición. Un ejemplo impactante es el movimiento de los chalecos amarillos que surgió en Francia en el 2018, cuyas feroces protestas obligaron al gobierno francés a dar marcha atrás en sus planes de gravar las emisiones de carbono. Como ha señalado el Consejo Superior del Clima (HCC, por sus siglas en francés),<sup>161</sup> el aumento de la contribución clima-energía al nivel que se previó inicialmente en 2022, unido a la modificación de la tributación del gasóleo, habría supuesto un esfuerzo de casi el 1% de la renta disponible en el 10% más pobre de los hogares frente al 0,3% en el 10% más rico.<sup>162</sup>

Evidentemente, esa perspectiva no es compatible con la visión de un modelo social que se base en la noción de bienestar sostenible para todas y todos y, por lo tanto, nuestro trabajo en una nueva agenda política para una transformación de la sociedad que sea justa y sostenible debe abordarla.

El último Informe Especial del Grupo Internacional sobre Cambio Climático advirtió que el mundo ya es 1°C más cálido que los niveles preindustriales. Entre 2030 y 2052, es probable que el calentamiento global alcance un aumento de 1,5°C.<sup>163</sup> Al firmar el Acuerdo de París,<sup>164</sup> la UE se comprometió con el objetivo de la neutralidad climática neta global en 2050. Con la finalidad de alcanzar al menos un 55% de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en 2030, el Pacto Verde Europeo es la estrategia insignia de la Unión Europea para abordar el cambio climático y la hoja de ruta hacia una Europa que

sea neutra en carbono en 2050.<sup>165</sup> Además, la Comisión Europea ha comenzado a trabajar en el llamado paquete “Fit for 55”, que incluye iniciativas y revisiones de las Directivas actuales con objeto de alinearlas con los nuevos objetivos de 2030 y con el objetivo a largo plazo de 2050.

» El 1% más rico del planeta es responsable del doble de emisiones de CO<sub>2</sub> que la mitad más pobre de la humanidad.«

Es indiscutible que la Comisión Europea muestra ambiciones de política medioambiental sin precedentes para hacer frente a las amenazas a las que nos enfrentamos ahora. El objetivo de la neutralidad climática en 2050 se convertirá en un objetivo legalmente vinculante, allanando el camino a una agenda ambiental ambiciosa y muy necesaria. Sin embargo, el camino para alcanzar un compromiso de tan alto nivel ha sido durante mucho tiempo, y sigue siéndolo, un tema que causa divisiones dentro de las comunidades tanto académica como política.<sup>166</sup>

De hecho, la reducción de los gases de efecto invernadero es una cuestión de absoluta necesidad. Usando un análisis del riesgo existencial en el peor de los escenarios de un informe muy comentado, los expertos climáti-

<sup>160</sup> Los efectos del cambio climático y los niveles de contaminación tienden a ser más graves entre subgrupos específicos en base a las disparidades territoriales y a la riqueza. En otras palabras, los hogares de bajos ingresos son los menos culpables de las emisiones de CO<sub>2</sub>, pero los que más las sufren: se ven obligados a convivir con contaminantes y/o efectos directos del cambio climático que los propios contaminadores evitan al pagarlos.

<sup>161</sup> El “Haut Conseil pour le Climat” francés es un organismo independiente que se ocupa de dar asesoramiento y emitir recomendaciones al gobierno sobre la implementación de medidas y políticas públicas para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en Francia. *Agir en cohérence avec les ambitions* - Haut Conseil pour le Climat - 2019 - [https://www.hautconseilclimat.fr/wp-content/uploads/2019/09/hcc\\_rapport\\_annuel\\_grand\\_public\\_2019.pdf](https://www.hautconseilclimat.fr/wp-content/uploads/2019/09/hcc_rapport_annuel_grand_public_2019.pdf)

<sup>162</sup> El aumento de los impuestos se consideró injusto en el sentido de que, de manera relativa, afectaba más la población de bajos ingresos y fue rechazado por ellos, en particular, por aquellas personas que necesitaban sus vehículos para desplazarse a diario.

<sup>163</sup> El GIECC AR5 Synthesis Report: Entre 2030 y 2052 es probable que el calentamiento global aumente 1,5°C. Ese aumento de 1,5°C ya podría poner en peligro a entre un 20% y un 30% de la biodiversidad. Si bien un aumento de 2°C empeoraría significativamente los riesgos de sequía, inundaciones y calor extremo.

<sup>164</sup> Su objetivo es limitar el calentamiento global a **muy por debajo de 2 grados Celsius, preferiblemente a 1,5**, en comparación con los niveles preindustriales.

<sup>165</sup> El 21 de abril, los negociadores del Parlamento Europeo y los Estados miembros de la UE llegaron a un acuerdo sobre la Ley Europea del Clima que consagrará el compromiso de la UE de alcanzar la neutralidad climática en 2050. Como era de esperar, el objetivo de 2030 fue la lucha política más encarnizada, pero las partes alcanzaron un acuerdo a fin de reducir las emisiones netas de gases de efecto invernadero en “al menos, un 55%” en 2030, en comparación con los niveles de 1990. Por lo tanto, ese objetivo se convertirá en una obligación legal en la UE y sus Estados miembros.

<sup>166</sup> La Ley del Clima introduce un límite de 225Mt de CO<sub>2</sub> equivalente a la contribución al objetivo neto de las reducciones, con el fin de garantizar que se realicen los esfuerzos suficientes que permitan reducir y prevenir las emisiones hasta 2030. También establece que la Unión Europea tendrá como objetivo lograr un volumen mayor de sumidero neto de carbono para 2030. Con la inclusión de “los sumideros de carbono” (de la silvicultura y la agricultura) en la legislación, el objetivo de la UE en 2030 se traduciría en una reducción “bruta” del 52,8%.

# » La UE no puede permitirse el lujo de fracasar porque el objetivo aún esté cerca y dado que nuestras posibilidades de un segundo intento son limitadas.«

cos australianos<sup>167</sup> han afirmado recientemente que un calentamiento adicional de 2°C tendría consecuencias desastrosas en nuestras sociedades. En su escenario, se producirán “puntos de inflexión” si la humanidad no lograra reducciones audaces de las emisiones de carbono en las décadas de 2020 y 2030.<sup>168</sup> El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (GIECC) introdujo la idea de los puntos de inflexión hace dos décadas. Son acontecimientos que potencialmente podrían comprometer al planeta a cambios irreversibles a largo plazo. En aquel momento, estas “discontinuidades a gran escala” en el sistema climático se consideraban probables solamente si el calentamiento global superaba los 5°C por encima de los niveles preindustriales.

**Sin embargo, en junio de 2021 se filtró un informe de 4.000 páginas del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (GIECC) que generó más motivos de preocupación y alarma. Ahora, a los principales científicos y científicas del clima de todo el mundo les preocupa cada vez más que el calentamiento global desencadene puntos de inflexión en los sistemas naturales de la Tierra, incluso entre 1 y 2°C de calentamiento.** El borrador presuntamente describe cómo el cambio climático “remodelará sustancialmente la vida en la Tierra

en las próximas décadas, aunque los seres humanos puedan controlar las emisiones de gases de efecto invernadero que calientan el planeta”, con proyecciones sobre el suministro de alimentos, la escasez de agua, los índices de extinción, la migración, las enfermedades infecciosas y los fenómenos meteorológicos extremos.

A nivel mundial, la reciente oleada de compromisos con objetivos netos cero ha situado los 1,5°C del Acuerdo de París a una distancia relativamente llamativa. De hecho, el Climate Action Tracker (CAT) ha calculado que el calentamiento global podría ser tan bajo como 2,1°C en 2100, como resultado de todas las promesas netas cero que se anunciaron a partir de noviembre de 2020;<sup>169</sup> mientras que, si todo continúa como está hoy, vamos rumbo a un calentamiento de 2,9°C.

**La UE no puede permitirse el lujo de fracasar porque el objetivo aún esté cerca y dado que nuestras posibilidades de un segundo intento son limitadas.**

En opinión de la ICSE, debe aprovecharse la oportunidad de la acción climática actual de la UE a fin de proponer una transformación sostenible de Europa. Una auténtica agenda medioambiental no solo tiene el objetivo de proteger nuestro sustento y el del planeta Tierra, sino también mejorar activamente nuestro futuro bienestar sostenible mediante una respuesta socio-ecológica completa al cambio climático.

Con este fin, la ICSE propone un paquete integral de políticas que permitan abordar la dimensión multifacética de las respuestas políticas que hay en juego. Nuestro enfoque principal sería diseñar recomendaciones que lleven a un progreso para todas y todos, tanto individual como colectivamente. Nuestro objetivo es abordar los riesgos y las oportunidades que hay para las personas y la sociedad en relación con el empleo y la calidad del mismo, la cohesión social y la igualdad social, la equidad territorial, la calidad de vida y el aumento del bienestar para todos y de la sociedad en general. La transformación verde (y digital) puede ser –y debe serlo– un motor potente de progreso, si se enmarca adecuadamente desde el inicio.

Esta sección propondrá, en primer lugar, un enfoque integral sobre la reducción de las emisiones de carbono con el objetivo de alinear la fijación de precios del carbono, el reparto de esfuerzos y las políticas climáticas. Si los precios del carbono y los impuestos ambientales son herramientas importantes a la hora de implementar la transición verde, igualmente crucial es tener en cuenta

<sup>167</sup> *Existential climate-related security risk: A scenario approach* - David Spratt & Ian Dunlop - Mayo de 2019

<sup>168</sup> Según los autores, crearía un efecto invernadero en la Tierra, lo cual provocaría un rápido aumento del nivel del mar causado por el derretimiento de la capa de hielo de Groenlandia y “la pérdida generalizada de permafrost, así como la sequía y muerte regresiva del Amazonas a gran escala”. El efecto “Tierra invernadero” provocaría que “el 35% de la superficie terrestre mundial y el 55% de la población mundial estén más de 20 días al año en condiciones de calor letal, superando el umbral de supervivencia humana”. Por ejemplo, a medida que el aumento de las temperaturas conduce al derretimiento del permafrost ártico, el suelo que se descongela libera metano, que es un poderoso gas de efecto invernadero que a su vez genera más calentamiento. Otros puntos de inflexión incluyen el derretimiento de las capas de hielo polar, que una vez en marcha podría ser prácticamente imposible revertir, aunque las emisiones de carbono se redujeran rápidamente, y que elevaría el nivel del mar de manera catastrófica a lo largo de muchas décadas, con la posibilidad de que la selva amazónica cambie repentinamente a sabana

<sup>169</sup> <https://climateactiontracker.org/publications/global-update-paris-agreement-turning-point/>

## » La transformación verde (y digital) puede ser –y debe serlo– un motor potente de progreso, si se enmarca adecuadamente desde el inicio.«

los efectos distributivos de esos instrumentos y poner en marcha políticas complementarias que permitan mitigar sus efectos socialmente injustos y garantizar una transición justa. El Régimen de Comercio de Derechos de Emisión (RCDE) debe reformarse y ajustarse significativamente con un límite de emisiones más bajo, reducciones lineales anuales que sean más profundas y el fin de la entrega de permisos de contaminación gratuitos. Complementando totalmente este objetivo, el Mecanismo de Ajuste en Frontera por Emisiones de Carbono (CBAM, por sus siglas en inglés), que los progresistas han defendido durante mucho tiempo y que ahora propone la Comisión Europea, garantizaría que el precio de las importaciones refleje con mayor precisión su contenido de carbono. Los ingresos futuros por los precios del carbono financiarían políticas de mitigación y justicia climática. En definitiva, el establecimiento de un presupuesto europeo del carbono<sup>170</sup> facilitaría reglas de diferenciación de esfuerzos con la finalidad de llevar a cabo una distribución justa del espacio de emisiones entre los países (teniendo en cuenta la responsabilidad histórica de cada país en el cambio climático, las diferencias entre los niveles de vida o incluso la demografía). Después, el capítulo abordará la necesidad de una acción concertada para alinear las políticas, los marcos regulatorios y los objetivos climáticos a fin de alcanzar los objetivos de bienestar sostenible en el camino a un futuro de bajas emisiones de carbono. La contribución de las políticas de producción y consumo que sean considerablemente sostenibles a la reducción de las emisiones de GEI y al progreso del bienestar será fundamental en este sentido. Paralelamente, será una necesidad absoluta un replanteamiento general del uso de la tierra (de cara a aumentar de manera inequívoca el secuestro natural de carbono).

En segundo lugar, además de las emisiones de gases de efecto invernadero, otras consecuencias ecológicas de la actividad humana están socavando, cada vez más, la biodiversidad del planeta y provocando preocupantes reacciones negativas en cadena entre las diferentes formas de vida de los ecosistemas. El brote de la COVID ha mostrado claramente el vínculo esencial que existe entre la biodiversidad y la salud humana, ecológica, de los animales domésticos y de la vida silvestre, y la amenaza que presentan las enfermedades para los seres humanos, sus suministros de alimentos y sus economías. Un enfoque que sea mutuamente beneficioso debe reconocer las interconexiones intrínsecas que existen entre nuestros sistemas sociales y ecológicos como el fundamento de una economía justa y sostenible, conectados por la salud. Este capítulo presentará nuevas sinergias y contrapartidas entre la mitigación del cambio climático y objetivos más amplios como la salud y la calidad ambiental general. Con la misma visión de alinear las políticas con los objetivos de bienestar sostenible, esta sección buscará reafirmar que la salud, en un sentido amplio, es “una”, lo cual implica que las respuestas políticas deben guiarse por un enfoque coherente respecto a la salud humana y ambiental. Este enfoque, que el Pacto Verde Europeo ya reconoce –pero solo en parte– impulsa a la ICSE a formular recomendaciones políticas dentro de este marco coherente. Si bien el debate político ha avanzado recientemente a fin de aumentar la competencia de la UE en temas de salud, el enfoque que sigue el informe permite proponer recomendaciones en una serie de áreas como los desafíos a la sostenibilidad del sistema alimentario, la reducción de la exposición de los seres humanos y el medio ambiente a los contaminantes y el acceso a una salud de calidad para todas y todos.

<sup>170</sup> Este concepto ha sido propuesto por el GIECC. Establece la cantidad de GEI que nuestra humanidad puede emitir en las próximas décadas..

## 5.2. Un camino justo para la descarbonización: más allá del precio del carbono, la necesidad de valor del carbono y una agenda política que sea consistente

En el Acuerdo de París, los países acordaron reducir las emisiones de gases de efecto invernadero; pero la cantidad de dióxido de carbono sigue aumentando en la atmósfera, calentando la Tierra a un ritmo alarmante. Sin embargo, los últimos datos de emisiones del mercado de carbono de la UE, publicados por la Comisión Europea el 1 de abril de 2021, fueron sorprendentes. Mostraron el impacto de la pandemia de la COVID y una reducción anual total de las emisiones estimada en un 13% en todas las instalaciones y aerolíneas que cubre el mercado de carbono de la UE. Con todo, el desglose de datos<sup>171</sup> muestra que la contaminación de los sectores industriales,

como el cemento, los productos químicos y el acero, se redujo solamente alrededor de un 7%, debido principalmente a la reducción de la producción a causa de la pandemia de la COVID. El sector eléctrico registró una caída del 15,6% mientras que las emisiones de la aviación se desplomaron en un 63,8% (por la paralización de los vuelos). A diferencia del sector de la energía, la contaminación por carbono de la industria pesada apenas ha disminuido desde 2012. Tampoco se espera que disminuya hasta 2030 sin políticas ni medidas adicionales. En términos concretos, eso significa que las reducciones de emisiones industriales no solo se están quedando atrás, sino que también es probable que las emisiones se recuperen en los próximos años.

La UE se ha comprometido con el objetivo de la neutralidad climática neta global para 2050: por lo tanto, el Pacto Verde Europeo, con su Ley del Clima, es la estrategia principal de cara a lograr, al menos, un 55% de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero para 2030 (junto al paquete “Fit for 55”, que incluye iniciativas y revisiones de las Directivas actuales para alinearlas con estos nuevos objetivos ambientales). Hay que aprovechar esta oportunidad y proponer una transformación sostenible de Europa con dos objetivos principales: un esfuerzo compartido más justo en el objetivo de la reducción de los GEI y aportar valor añadido a las personas con una agenda medioambiental progresiva. Es indispensable disponer de un enfoque con múltiples instrumentos, incluyendo el apoyo específico a las políticas dirigidas a la reducción de los GEI, de cara a evitar dependencias y el bloqueo de activos con alto contenido en carbono de larga duración. Las siguientes recomendaciones pretenden mejorar la pertinencia y coherencia del paquete de políticas del “Pacto Verde” con el logro de un bienestar sostenible para todos y todas.

» Hay que aprovechar esta oportunidad y proponer una transformación sostenible de Europa con dos objetivos principales: un esfuerzo compartido más justo en el objetivo de la reducción de los GEI y aportar valor añadido a las personas con una agenda medioambiental progresiva.«

<sup>171</sup> Las emisiones del RCDE de la UE se desploman debido a la pandemia mientras que el excedente de EUA se dispara - Sandbag - 8 de abril de 2021. <https://sandbag.be/index.php/2021/04/08/eu-ets-emissions-plummet-due-to-pandemic-as-eua-surplus-skyrockets/>

» Las empresas adquieren asignaciones gratuitas a coste cero, pero incorporan parte de su valor a los precios de los productos. Eso significa que los consumidores y las consumidoras pagan más mientras que las empresas obtienen mayores beneficios.«

### 5.2.1. El precio del carbono: vincular los objetivos sociales y medioambientales y que se apoyen mutuamente

Se supone que el precio del carbono tiene muchas virtudes. Permite luchar contra el cambio climático al tiempo que impulsa la economía y crea nuevos puestos de trabajo. Contribuye a desvincular el crecimiento económico del crecimiento de las emisiones. Se basa en el principio de “quien contamina paga” (el objetivo fundamental es traspasar el coste de la emisión a los emisores, usando mecanismos del mercado, lo cual es una manera de responsabilizarlos por los graves costes medioambientales y, por lo tanto, sociales, que supone añadir emisiones de GEI a la atmósfera). Se desarrolla como un instrumento que estimula las inversiones en tecnologías limpias mediante la creación de incentivos financieros de forma que los contaminadores reduzcan las emisiones. Se supone que creará un cambio positivo en el comportamiento de los productores y de los consumidores.

Lamentablemente, esas previsiones no se han ajustado a la realidad hasta el momento. Los precios de las emisiones limitan las emisiones, pero no han dado lugar a reducciones profundas hasta la fecha. En la práctica, y si no se reforman oportunamente, las estrategias de fijación de precios del carbono podrían tender a promover la optimización de las tecnologías y los modelos comerciales establecidos, descuidando los cambios fundamentales que requiere el sistema para que se produzca una descarbonización profunda.

Además, y como se ha afirmado a menudo,<sup>172</sup> si la fijación de precios del carbono y los impuestos medioambientales son instrumentos fiscales y ambientales importantes a la hora de implementar la transición verde, es igualmente

crucial tener en cuenta los efectos distributivos de dichos instrumentos y poner en práctica políticas complementarias que permitan mitigar sus efectos potencialmente injustos desde el punto de vista social, garantizando una transición justa.

El Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la UE, en su forma original, es un ejemplo revelador de ese bajo rendimiento. Según un estudio reciente,<sup>173</sup> el RCDE de la UE no solo ha demostrado ser regresivo en cuanto al gasto de los hogares (el coste del carbono se traslada a los productos que tienen mayor presencia en la cesta de consumo de los hogares de bajos ingresos), sino también en cuanto a su administración, con un mecanismo de compensación que beneficia a los hogares que tienen capital. Además, la transferencia del valor de las asignaciones gratuitas en el sistema del RCDE tiene consecuencias distributivas. Las empresas adquieren asignaciones gratuitas a coste cero, pero incorporan parte de su valor a los precios de los productos. Eso significa que los consumidores y las consumidoras pagan más mientras que las empresas obtienen mayores beneficios.

A medida que los países preparan la actualización de sus planes nacionales de acción climática, conocidos como NDC (por sus siglas en inglés), que son fundamentales para cumplir con los objetivos de temperatura recogidos en el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático, crece el impulso de reconsiderar el precio de la contaminación por carbono como medio para reducir las emisiones e impulsar la inversión en opciones que sean más limpias. Una gran variedad de economistas, empresas, gobiernos, ONG y organismos internacionales abogan por un precio fuerte del carbono como instrumento esencial en la transición a una economía baja en carbono. El secretario general de la ONU, António Guterres, también ha sumado

<sup>172</sup> Informe sobre el Semestre Europeo para la coordinación de la política económica: Annual Sustainable Growth Strategy 2021 (2021/2004(INI))

<sup>173</sup> *The distributional effect of climate policies* - Georg Zachmann, Gustav Fredriksson and Grégory Claeys - Bruegel 2018

su voz al afirmar que *“tenemos que ver muchos más avances en la fijación de los precios del carbono”*.

Aunque la ICSE reconoce plenamente que hacen falta herramientas de fijación de precios del carbono para respaldar las mayores ambiciones climáticas de la UE, le preocupan muchos de sus posibles efectos distributivos y pide que se respeten, al menos, tres principios a la hora de diseñar las políticas de implementación:

- La solidaridad y la equidad entre los Estados miembros de la UE en su puesta en práctica: la tarificación del carbono debe abordar las diferencias entre los mismos en lo que respecta a la magnitud del desafío para las economías locales.
- La solidaridad y la equidad dentro de los Estados miembros: hay que abordar el impacto de las herramientas de fijación de precios del carbono sobre los grupos vulnerables de la sociedad y los hogares de ingresos más bajos, no solamente en términos de asequibilidad, sino también en cuanto al acceso a determinados bienes/servicios para cubrir sus necesidades (energía, refrigeración y calefacción, transporte y movilidad...).
- Abordar el impacto territorial de tales políticas, no solo en relación con las áreas remotas o periféricas, sino en general en aquellas áreas de Europa que ya están experimentando una profunda transformación respecto a su desarrollo social y económico (“áreas que se quedan atrás”), así como en las zonas rurales.

Por lo tanto, hay que reformar el precio del carbono para hacerlo más justo y eficiente y reconocer el papel de unas carteras políticas que sean más generales. La integración de las decisiones sobre la utilización de los ingresos

## » Los efectos socioeconómicos de una política de fijación de precios del carbono varían sustancialmente según cómo se utilicen los ingresos.«

en el diseño de una política fiscal general, en lugar de separarlas (como sucede al etiquetar las transferencias como dividendos de carbono), se fortalece a medida que aumentan los ingresos por los precios del carbono. La UE debe elegir cómo se reciclan (por ejemplo, específicamente en los hogares de bajos ingresos a través del sistema de prestaciones sociales o en todos los hogares mediante la reforma fiscal o una transferencia de pago único) y cuánto se recicla de nuevo de los ingresos extras en los hogares de cara a lograr el resultado distributivo deseado, así como otros objetivos políticos.

Los efectos socioeconómicos de una política de fijación de precios del carbono varían sustancialmente según cómo se utilicen los ingresos. Como tal, la utilización de los ingresos es un aspecto fundamental del diseño de las políticas. Las cuestiones que plantea el uso de los ingresos por los precios del carbono son igualmente importantes: ¿cómo puede el diseño de las políticas garantizar una distribución equitativa y justa de dichos ingresos? ¿Cómo asegurar que esos ingresos sirvan a la lucha contra el cambio climático y apoyen inversiones que estén guiadas por el principio de “transición justa”? ¿Cómo podemos diseñar desde el inicio medidas de acompañamiento o compensatorias, en diversas formas, que permitan corregir el impacto distributivo negativo de las herramientas de fijación de precios del carbono?

El objetivo climático general de la UE para 2030 se implementa a través del Marco de actuación en materia de Clima y Energía de 2030. En concreto, la Comisión Europea ha destacado la importancia de la fijación de precios del carbono a la hora de complementar el marco de la actual política climática, en su estrategia hacia la neutralidad climática. Además, se espera que la Comisión Europea presente una propuesta legislativa sobre un Mecanismo de Ajuste en Frontera de las Emisiones de Carbono durante el segundo trimestre de 2021, como parte del Pacto Verde Europeo, así como una propuesta acerca de cómo incluir los ingresos que se generen para financiar parte del presupuesto de la UE. El propósito de esta propuesta es garantizar que el precio de las importaciones refleje con mayor precisión su contenido de carbono. Este mecanismo crearía condiciones de igualdad a nivel mundial, así como un incentivo de descarbonización para las industrias de la UE y de fuera de la UE. Aunque la ambición de la UE de intensificar las aspiraciones climáticas de Europa para 2030 es clara, se debe dar un nuevo impulso a la fijación de precios del carbono y a las reformas fiscales verdes, así como garantizar la coherencia de la estrategia medioambiental y climática de la Unión. Se podría impulsar entonces una descarbonización profunda de nuestros sistemas y fomentar el cambio que hace falta.<sup>174</sup>

<sup>174</sup> Oficina Europea del Medio Ambiente - *A Carbon Pricing Blueprint for the EU* - 11 de marzo de 2021 - <https://eeb.org/library/a-carbon-pricing-blueprint-for-the-ue/>

# Establecer objetivos políticos más amplios para la fijación de precios del carbono

---

Se suele argumentar que los mecanismos de fijación de precios del carbono proporcionarán, en general, nuevas oportunidades de empleo y crecimiento. Podría ser cierto a nivel agregado (UE 27). Sin embargo, el resultado podría ser más irregular si se adopta un enfoque más granular en cuanto al espacio. Este hecho debe tenerse en cuenta al diseñar las medidas de fijación de precios del carbono. La Comisión Europea debe facilitar evaluaciones más exhaustivas, completas y detalladas sobre trabajos de calidad y empleo (por ejemplo, en forma de datos desagregados). El objetivo sería integrar los beneficios sociales generales de políticas con más aspiraciones climáticas, especialmente en términos de bienestar y calidad de vida. Simplemente no bastaría con mejorar las capacidades de los trabajadores y las trabajadoras de cara a la transición a bajas emisiones de carbono a través de un nuevo Fondo de Transición Justa que se financiaría con los ingresos de las subastas, y se reduciría el potencial transformador de la fijación de precios del carbono. Debe emprenderse una revisión de la complementariedad y la adecuación de los instrumentos de mitigación climática de la UE y las medidas de fijación de precios del carbono a los objetivos actuales. Una evaluación clara del proceso de modelización y narrativa política de la Comisión, que permita establecer datos y cifras claras, permitiría abordarlos con, al menos, el mismo nivel de atención que se presta a la competitividad y el crecimiento en la UE. En la misma línea, nos hace falta un enfoque coherente entre la regulación de los precios del carbono y las normas de ayuda estatal de la UE (y, de manera más general, con la política de competencia de la UE que está siendo actualmente revisada para adaptarla a la agenda verde y digital).

## Que el RCDE sea más eficiente y más justo:

---

### Que el RCDE sea más eficiente

a la hora de reducir las emisiones de GEI con una reforma significativa (un límite de emisión más bajo con reducciones lineales anuales más marcadas). En primer lugar, la pregunta básica es: ¿está reduciendo el RCDE de la UE las emisiones? Las emisiones aumentaron en la Fase I (2005-2007). En la Fase II (2008-2012), la reducción de las emisiones no estuvo relacionada con el RCDE de la UE sino con la crisis económica. En la fase III, las emisiones de carbono de los sectores que abarca el RCDE de la UE (excluida la aviación) han disminuido en un 21% a partir de 2008. Sin embargo, la caída de las emisiones totales oculta las inmensas diferencias entre los sectores industriales y el sector eléctrico, y esa reducción no debe atribuirse completamente al RCDE de la UE; otras políticas de descarbonización, como la eliminación gradual del carbón, el despliegue de energías renovables o las inversiones en eficiencia energética, han jugado un papel importante. Al mismo tiempo, se ha estancado la contaminación industrial derivada de la producción de acero, cemento y productos químicos.<sup>175</sup> La ICSE recomienda reducir el límite real del RCDE de la UE que se surgió en el contexto de los anteriores objetivos de protección climática de la UE (un -40% para el período 1990-2030). Ante los compromisos adquiridos con la nueva NDC (contribución derivada a nivel nacional, por sus siglas en inglés) de la UE de 27, el límite del RCDE de la UE debe ajustarse significativamente en vista del papel destacado de las emisiones procedentes de las instalaciones reguladas por el RCDE de la UE.

### Que el RCDE sea más justo.

Todos los sectores de la economía deberán realizar recortes profundos y sostenidos de sus emisiones, y el RCDE de la UE podría contribuir de manera significativa, si el principio de quien contamina paga se extendiera a todos los sectores que abarca. Sin embargo, preocupa mucho el uso de las asignaciones del RCDE en el

<sup>175</sup> *The EU Emission Trading System – carbon pricing as an important tool to achieve the objectives of the Green Deal* - Sabine Frank - Carbon Market Watch - 2020  
<https://carbonmarketwatch.org/2020/06/23/the-eu-emission-trading-system-carbon-pricing-as-an-important-tool-to-achieve-the-objectives-of-the-green-deal/>

régimen actual del RCDE, incluido el asunto de los “beneficios inesperados”.<sup>176</sup> Por tanto, conviene suprimir la asignación gratuita<sup>177</sup> y sustituirla por la subasta de todos los derechos de emisión. Esa medida haría que el RCDE de la UE fuera más justo para los ciudadanos y las ciudadanas, ya que dividiría los costes de la transición a bajas emisiones de carbono de forma más equitativa entre los ciudadanos y la industria. Por ello, sería oportuno asegurarse de que las disposiciones actuales del RCDE/Fondo de Modernización y Fondo de Innovación del RCDE sean apropiadas para cumplir su propósito. Hace falta claramente una condicionalidad social y ambiental más sólida en cuanto al uso de estos fondos y garantizar que se guíen por los principios de una transición justa.

## El Mecanismo de Ajuste en Frontera de las Emisiones de Carbono: una herramienta poderosa si se diseña correctamente

---

Al establecer un Mecanismo de Ajuste en Frontera de las Emisiones de Carbono para estimular la acción climática global, debemos asegurarnos de que forme parte de una estrategia industrial más amplia de la UE y que se acompañe de la eliminación completa de todas las medidas actuales destinadas a mitigar la fuga de carbono, incluidas las asignaciones gratuitas del RCDE. Debe cubrir el sector de la energía y los sectores industriales intensivos en energía como el cemento, el acero, el aluminio, las refinerías de petróleo, el papel, el vidrio, los productos químicos y los fertilizantes, que siguen recibiendo importantes asignaciones gratuitas y representan el 94% de las emisiones industriales de la UE. La introducción de un CBAM no debe diluir el límite general de los derechos de emisión ni la necesidad de fortalecer aún más la reducción anual del total de permisos, en línea con el objetivo de neutralidad climática de la UE y con un objetivo climático actualizado de la UE 2030. En la misma línea, las desgravaciones a la exportación deben excluirse de los mecanismos ya que podrían incentivar la producción diferenciada entre los mercados nacionales y de exportación, llevando a la exportación de productos con mayor contenido en carbono. Las desgravaciones a la exportación no serían coherentes con mayores aspiraciones climáticas de la UE ni con el impulso para fomentar una mayor ambición climática a nivel internacional. El CBAM sigue siendo una “herramienta periférica (pero que cambia la base)”<sup>178</sup> en la combinación de políticas que hacen falta para garantizar un mayor esfuerzo interno de la UE a fin de evitar más perturbaciones climáticas y abordar los impactos ambientales de los productos importados a la UE. Por lo tanto, una combinación de políticas que sea coherente también debe abordar los impactos en el consumo de la UE, independientemente de dónde se produzcan. Por último, dado que el CBAM se centraría en unos cuantos sectores estratégicos, debe diseñarse de forma que se limite el riesgo de deslocalización de las actividades de producción en la cadena de valor. Por lo tanto, el futuro CBAM debe aplicarse también a productos intermedios y terminados, centrándose en los componentes con una alta huella de carbono. El CBAM debe ser dinámico y su alcance debe revisarse periódicamente para hacer frente a los cambios tecnológicos, regulatorios y de mercado.

<sup>176</sup> Informe especial 18/2020: *The EU's Emissions Trading System: free allocation of allowances needed better targeting* – Tribunal de Cuentas Europeo

<sup>177</sup> En el marco del Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la UE, las empresas deben obtener derechos de emisión que cubran sus emisiones de carbono. La asignación gratuita es un método transitorio de asignación de derechos de emisión en contraste con el método predeterminado (subasta). Sin embargo, los derechos de emisión asignados gratuitamente siguen representando más del 40% del número total de derechos de emisión disponibles.

<sup>178</sup> Red de Acción por el Clima - *Supporting document to response to the European Commission's public consultation on the carbon border adjustment mechanism (CBAM)* - 28/10/2020 - <https://caneurope.org/supporting-document-consultation-carbon-border-adjustment-mechanism/>



# Ingresos fiscales: dividendos climáticos para la justicia social

---

La diferencia entre los precios reales del carbono y los que se requieren para lograr una mitigación ambiciosa del cambio climático podría cerrarse si los ingresos se usan de una manera justa, que garantice que los beneficios sean relevantes para todos y todas. Como tal, no debemos descartar los impuestos al carbono sobre la base de que podrían ser fundamentalmente regresivos. Más bien, tenemos que explorar formas de compensar esos impactos a fin de conseguir que los impuestos al carbono sean buenos tanto para las personas como para el planeta.

La fijación de precios del carbono puede generar ingresos significativos y la forma en la cual se utilizan es esencialmente una elección política. Hay tres maneras principales de usar los ingresos: 1) una asignación presupuestaria general, en la que se destinan a los fondos públicos del gobierno, sin una indicación específica sobre su uso; 2) subsidios verdes, donde se reinvierten en objetivos climáticos como la promoción de tecnologías bajas en carbono; 3) la reutilización de los ingresos, cuando vuelven los consumidores y las consumidoras en forma de dividendos/reembolsos en un único pago.

**Asignar los ingresos de la fijación de precios del carbono (RCDE y CBAM reformados) a políticas de transición y mitigación que sean justas.** Un enfoque justo, en lo que respecta a los ingresos que generan el RCDE de la UE o el futuro Mecanismo de Ajuste en Frontera de las Emisiones de Carbono, sería dedicarlos a la transición justa, especialmente en aquellas regiones y países más afectados por la descarbonización. En este caso, dichos ingresos no deberían utilizarse para contribuir al presupuesto general de la UE, sino que deberían destinarse a financiar la acción climática (por ejemplo, incrementar la financiación del Fondo de Innovación, del Fondo de Modernización y del Fondo de Transición Justa). En la misma línea, deben explorarse opciones que permitan fijar el precio del carbono mediante una contribución a pagar por sectores que no están incluidos en el RCDE, donde parte de los ingresos resultantes financien el apoyo a los trabajadores, las comunidades y las regiones.

**Los dividendos del carbono: un uso equitativo de los ingresos.** La ICSE cree que los ingresos por fijación de precios del carbono deben utilizarse para contrarrestar las posibles consecuencias sociales y económicas negativas que resultan del proceso de descarbonización, y que estos ingresos recaudados por aumento de los precios del CO<sub>2</sub> deben redistribuirse entre los ciudadanos y las ciudadanas. Una utilización de los ingresos que probablemente sea justa en todos sitios consiste en usar los pagos de transferencia a fin de reducir el impacto en los hogares cuyo coste de vida se ve desproporcionadamente afectado por el precio del carbono. La fijación de precios del carbono solo puede ser justa, y políticamente duradera, si se vincula a la devolución de los ingresos a la gente en forma de dividendos de carbono.

Un dividendo de carbono devuelve a los hogares los ingresos por el precio del carbono. En su forma más sencilla, un dividendo de carbono dividiría la cantidad de ingresos que genere el precio del carbono en el transcurso de un año de manera uniforme entre todos los hogares. Sin embargo, no hace falta dividirlo en cantidades iguales (se podría dividir en función de los ingresos, las declaraciones de la renta u otros factores). Por lo tanto, los gobiernos deben evaluar qué grupos sociales serán los más afectados. Ello depende de factores como el hecho de que los hogares de bajos ingresos utilicen principalmente electricidad, combustibles fósiles o biocombustibles tradicionales, y de cuáles son sus requisitos de transporte, calefacción y refrigeración.

---

## 5.2.2. El valor del carbono: un enfoque a largo plazo por la equidad

Un informe reciente del GIECC,<sup>179</sup> que aborda los impactos del calentamiento global de 1,5°C por encima de los niveles preindustriales, ha aportado recientemente una estimación del presupuesto de carbono restante a nivel global (excluyendo las interacciones del permafrost) para limitar el calentamiento a 1,5 grados en este siglo, y después. La ecuación es simple: el presupuesto de carbono restante se sitúa en torno a 416GtCO<sub>2</sub>, o 10 años más de emisiones al ritmo actual, a fin de mantenerse dentro del margen de 1,5 grados de calentamiento.

# 1,5°C

El presupuesto de carbono restante se sitúa en torno a 416GtCO<sub>2</sub>, o 10 años más de emisiones al ritmo actual, a fin de mantenerse dentro del margen de 1,5 grados de calentamiento.

La noción de “presupuesto de carbono restante” es útil ya que aborda directamente la emisión antropogénica de gases de efecto invernadero más importante, a saber, el CO<sub>2</sub>, y ofrece un panorama preciso de las alternativas que hay disponibles.

En términos concretos, limitar el calentamiento global a 1,5°C dependerá de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) durante las próximas décadas, y donde menores emisiones de GEI en 2030 implican una mayor probabilidad de mantener el calentamiento máximo en 1,5°C. Las vías disponibles que apuntan a un rebasamiento de temperatura limitado o nulo de 1,5°C mantienen las emisiones de GEI en 2030 a 25-30 Gt de emisiones de CO<sub>2</sub>/año en 2030. Hasta el momento, contrastan con las estimaciones medias totales de las actuales contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC) de 52-58 Gt de emisiones de CO<sub>2</sub>/año en 2030.

Sería engañoso pensar que estos datos son meramente cuantitativos. Más allá de estas cifras, la elección de las vías para la descarbonización tendrá consecuencias para el futuro del planeta y de los seres humanos. El aumento del nivel del mar continuará más allá de 2100, aunque el calentamiento global se limite a 1,5°C en el siglo XXI,

» Es evidente que se evitarían mayores impactos del cambio climático sobre el desarrollo sostenible, la erradicación de la pobreza y la reducción de las desigualdades, si el calentamiento global se limitara a 1,5°C en lugar de a 2°C.«

pero con un alcance moderado. Sin embargo, la inestabilidad de la capa de hielo marino de la Antártida y/o la pérdida irreversible de la capa de hielo de Groenlandia podrían provocar un aumento de varios metros del nivel del mar durante cientos o miles de años. Estas inestabilidades podrían desencadenarse en torno a 1,5°C y 2°C de calentamiento global.

Los impactos y las respuestas que se ofrecen ante el cambio climático están estrechamente asociados al desarrollo sostenible que equilibra el bienestar social, la economía sostenible y la protección del medio ambiente. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas, que se adoptaron en 2015, ya facilitaron un marco para evaluar los vínculos entre el calentamiento global de 1,5°C ó 2°C y los objetivos de desarrollo que incluyen la erradicación de la pobreza, la reducción de las desigualdades y la acción climática.

Así, y en línea con las recomendaciones de política que propusimos en el capítulo anterior sobre “una transición justa”, es evidente que se evitarían mayores impactos del cambio climático sobre el desarrollo sostenible, la erradicación de la pobreza y la reducción de las desigualdades, si el calentamiento global se limitara a 1,5°C en lugar de a 2°C.<sup>180</sup>

Como se dijo previamente, mejorar los precios del carbono no bastará para abordar estos problemas fun-

<sup>179</sup> GIECC, 2018: Summary for Policymakers. En: *Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty* (Masson-Delmotte, V., P. Zhai, H.-O. Pörtner, D. Roberts, J. Skea, P.R. Shukla, A. Pirani, W. Moufouma-Okia, C. Péan, R. Pidcock, S. Connors, J.B.R. Matthews, Y. Chen, X. Zhou, M.I. Gomis, E. Lonnoy, T. Maycock, M. Tignor, y T. Waterfield (eds.))

<sup>180</sup> “Si no se toman más medidas para fortalecer las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional y desarrollar una senda para cumplir los objetivos sobre el calentamiento global del Acuerdo de París (Rogelj y otros., 2016), los más pobres experimentarán los mayores cambios del clima”. - En “The Inequality of Climate Change From 1.5 to 2°C of Global Warming” - Andrew D. King y Luke J. Harrington - ARC Centre of Excellence for Climate System Science, School of Earth Sciences, Universidad de Melbourne, Melbourne, Victoria, Australia, Environmental Change Institute, Universidad de Oxford, Oxford, el Reino Unido.

damentales. El precio del carbono tiene como objetivo reducir los GEI volviéndolos más caros. Al hacerlo, y si no se reforma adecuadamente, podría vincular la capacidad de mantener el estilo de vida actual intensivo en emisiones con la capacidad de poder pagarlo. Ello conduciría a una distribución injusta de las cargas bajo formas políticamente relevantes de fijación de precios del carbono. Se cargaría innecesariamente a las personas que han contribuido más al cambio climático durante las últimas dos décadas. El valor del carbono, sin embargo, se ocupa en más profundidad de la distribución justa de las cargas.

Ya identificamos tres canales principales a través de los cuales se materializa el efecto agravante de la desigualdad del cambio climático, a saber (a) el aumento de la exposición de los grupos desfavorecidos a los efectos adversos del cambio climático; (b) el aumento de su susceptibilidad ante los daños causados por el cambio climático; y (c) la disminución de su capacidad para hacer frente y recuperarse del daño sufrido. Debe apuntarse claramente, y entenderse, que se puede utilizar el mismo marco analítico para hablar sobre la relación entre el cambio climático y la desigualdad entre países.

Tenemos que hacerlo bien en relación con el nivel de ambición que consideramos necesario a fin de lograr la descarbonización global de una manera que sea justa y sostenible. Sin embargo, siguen sin abordarse cuestiones importantes a nivel europeo hasta el momento.

La contabilización de los gases de efecto invernadero del Pacto Verde, en línea con las normas vigentes en las Naciones Unidas tras el Protocolo de Kioto, se basa en la producción o las emisiones territoriales –las que se producen dentro de las fronteras europeas–, pero no establece que la región contribuya indirectamente al cambio climático a través de sus emisiones de consumo.

Aunque se pasen por alto fácilmente, la tendencia de las emisiones de carbono incorporadas que están asociadas al consumo de bienes importados ha ido significativamente al alza en Europa, en las últimas dos décadas, subestimando frecuentemente una parte o la totalidad de las ganancias de reducción de carbono nacionales que han logrado países individuales. Si bien casi cualquier producto importado es responsable de una cierta cantidad de emisiones de carbono que se generan en su cadena de valor hasta el momento de su importación, las importaciones procedentes de socios comerciales claves de las economías emergentes suelen ser más intensivas en carbono en sus procesos de fabricación que productos similares importados de otros países europeos. Teniendo en cuenta que muchos países euro-

peos han subcontratado un número cada vez mayor de productos a economías emergentes y en desarrollo, como China y la India, desde la década de 1990, asistimos al surgimiento de la llamada “fuga de carbono”, en base a la cual la producción de productos nacionales se traslada a economías que son más intensivas en el uso de carbono y cuyos productos se importan posteriormente.

Por decirlo de otro modo, considerar las emisiones del consumo eliminaría gran parte de los resultados y los esfuerzos climáticos de la UE, aunque sean ambiciosos.

La contabilidad de las emisiones basadas en el consumo debe evaluarse junto a las emisiones territoriales que se basan en la producción y que normalmente deben reportarse a los gobiernos, ya que subrayan los vínculos entre el consumo local y sus consecuencias medioambientales globales. Cuando se considera a la UE en su conjunto, y teniendo en cuenta el cálculo basado en el consumo, la franja del 10% superior de las personas con las emisiones más altas en sus hogares es responsable de cerca del 15% de las emisiones de los hogares de la UE, mientras que el 10% inferior emite solo el 5%.<sup>181</sup>

Esta situación confirma que la UE debe abordar el panorama completo de las emisiones de CO<sub>2</sub>, incluidas las desigualdades inherentes dentro de nuestras sociedades, de cara a abordar frontalmente el calentamiento global.

De hecho, un informe reciente de Oxfam<sup>182</sup> reveló una marcada “desigualdad de carbono” entre los países europeos y dentro de ellos. Si bien Europa es responsable del 15% de las emisiones del consumo mundial, a pesar de acoger solamente al 7% de la población mundial, el 10% más rico de los europeos es responsable de más de una cuarta parte de las emisiones, que equivale a lo mismo que la mitad más pobre combinada, y el 1% de los más ricos produce el 7% de las emisiones. Lo que es más

» Considerar las emisiones del consumo eliminaría gran parte de los resultados y los esfuerzos climáticos de la UE, aunque sean ambiciosos.«

<sup>181</sup> Simon Evans - Carbon Brief - Are the UK's emissions really falling or has it outsourced them to China? - 19 de marzo de 2015 - <https://www.carbonbrief.org/are-the-uks-emissions-really-falling-or-has-it-outsourced-them-to-china>

<sup>182</sup> Confronting Carbon Inequality in the European Union - Why the European Green Deal must tackle inequality while cutting emissions - OXFAM - Tim Gore, Mira Alestig - 7 de diciembre de 2020. <https://www.oxfam.org/en/research/confronting-carbon-inequality-european-union>

# 15%

Europa es responsable del 15% de las **emisiones del consumo mundial**, a pesar de **acoger solamente al 7% de la población mundial**

grave todavía, estas desigualdades también se ven en el esfuerzo que hace falta para reducir las emisiones. Según el informe, la mitad más pobre de los europeos y las europeas ha reducido las emisiones en casi una cuarta parte, mientras que las emisiones del 10% más rico siguen creciendo. Por el contrario, las emisiones continúan aumentando tanto en el 10% como en el 1% más rico, en un 3% y un 5% respectivamente, mientras que los europeos de ingresos medios fueron responsables de poco menos de la mitad de las emisiones, con recortes del 13%.

La conclusión es bastante significativa: si bien la mitad más pobre de los europeos ha reducido significativamente las emisiones, serán los más afectados por el cambio climático. Además, el 10% más rico de los ciudadanos de la UE tiene una huella per cápita 10 veces mayor que el nivel que hace falta alcanzar en 2030 para transitar una vía consistente de emisiones de 1,5 ° C, mientras que la huella del 1% más rico es 30 veces superior. Por el contrario, las huellas del 50% más pobre de los europeos y europeas deberán reducirse, de promedio, a la mitad para 2030.

Como cabe esperar razonablemente, las disparidades también son evidentes entre los Estados miembros, con el 10% más rico de ciudadanos en Alemania, Italia, Francia y España –aproximadamente 25,8 millones de personas– que es colectivamente responsable de las mismas emisiones que la población total de 16 Estados miembros, unos 84,8 millones de personas. Las emisiones absolutas también son elevadas entre el 10% más rico

en Estados miembros mucho más pequeños, como Bélgica y los Países Bajos, como resultado, en particular, de la alta dependencia de estos países de las importaciones de petróleo y gas y del uso del gas para calefacción residencial.<sup>183</sup>

La UE debe establecer objetivos de reducción de emisiones que estén alineados con los compromisos internacionales más recientes y que reflejen la alta responsabilidad histórica de la UE en relación con las emisiones y su capacidad a la hora de garantizar una transición baja en carbono. Todos deben hacer ahora todo lo posible para lograr los importantes recortes de emisiones que hacen falta en la próxima década. Hasta la fecha, las reducciones de emisiones de la UE han coincidido con el aumento de la desigualdad económica, lo cual ha hecho que las emisiones de los europeos más ricos se mantengan inaceptablemente altas, incluso mientras caen en los grupos de menores ingresos. Todos los sectores de la sociedad europea deben cumplir su parte a fin de lograr las reducciones más importantes que hacen falta ahora.

Creemos firmemente que la UE debe utilizar el Pacto Verde Europeo para luchar contra la desigualdad y reducir las emisiones de carbono, como una parte esencial en el logro de los ambiciosos y muy necesarios objetivos climáticos de la UE.



**El 10% más rico de los europeos es responsable de más de una cuarta parte de las emisiones.**

» Si bien la mitad más pobre de los europeos ha reducido significativamente las emisiones, serán los más afectados por el cambio climático. Además, el 10% más rico de los ciudadanos de la UE tiene una huella per cápita 10 veces mayor que el nivel que hace falta alcanzar en 2030 para transitar una vía consistente de emisiones de 1,5°C.«

<sup>183</sup> El 10% más rico de Bélgica y los Países Bajos (aproximadamente 3,7 millones de personas) es responsable de más emisiones en términos absolutos que la población total de muchos otros Estados miembros, incluyendo Hungría (unos 9,9 millones de personas), Bulgaria (unos 7,3 millones de personas), Grecia (unos 10,9 millones de personas), Dinamarca (unos 5,7 millones de personas), Suecia (unos 9,9 millones de personas) y Finlandia (unos 5,5 millones de personas). Op. Cit.

## Aspirar a un desacoplamiento neto

---

usando como referencia las emisiones de consumo de gases de efecto invernadero, y no solo las emisiones de producción, y promover una estrategia global integral de justicia climática colectiva, entendida como la distribución justa de los esfuerzos de mitigación, sobre esta base y usando otros criterios de equidad, como el presupuesto de carbono (ver más abajo). El objetivo de alcanzar la neutralidad de carbono antes de 2050 no tiene sentido si se alcanza con el desplazamiento de la contaminación mediante la importación cada vez mayor de productos intensivos en CO<sub>2</sub> del resto del mundo.<sup>184</sup> Hacen falta cambios sistémicos en la economía europea para que la UE reduzca sus emisiones globales de CO<sub>2</sub>. Como el bloque económico y comercial más grande del mundo, las políticas de la UE y de sus Estados miembros en relación con los flujos comerciales y de inversión son elementos importantes –pero que se suelen pasar por alto– de la caja de herramientas políticas de la que se dispone para lograr un cambio. Los flujos europeos de comercio e inversión son demasiado importantes para ignorar sus impactos, tanto positivos como negativos, sobre el cambio climático.

## Establecer un presupuesto europeo de carbono

---

La Comisión Europea debe presentar un presupuesto de carbono de la UE antes de diciembre de 2021, donde detalle las emisiones de carbono restantes que sería posible realizar para mantenerse dentro del umbral de temperatura del Acuerdo de París. Se desarrollaría un presupuesto de carbono de cara a cuantificar la cantidad de emisiones de GEI que se podrían emitir en total durante cada período de 5 años hasta llegar a 2050. Se lograría mediante el desarrollo de trayectorias que brinden estimaciones de la tasa anual de reducción de las emisiones a fin de alcanzar el objetivo establecido por los acuerdos de la COP 21 de París, teniendo en cuenta las limitaciones impuestas por los objetivos finales de las políticas de la UE.

El presupuesto de carbono permitiría proponer reglas de diferenciación de cara a llevar a cabo una distribución justa del espacio de emisiones entre los países. Los presupuestos de carbono podrían asignarse a los países por principios de equidad (que se basen, por ejemplo, en las emisiones acumuladas, las emisiones per cápita, el PIB, teniendo en cuenta la responsabilidad histórica de cada país en el cambio climático, las diferencias entre los niveles de vida o incluso la demografía). Hacerlo así facilitaría a la UE un corredor de valores sociales del carbono, que podría utilizarse sistemáticamente en las evaluaciones socioeconómicas de los instrumentos de política pública e inversiones públicas. Ese enfoque permitiría redistribuir más apoyo financiero a los países de bajos ingresos a través de la financiación de la UE a fin de acelerar el despliegue de nuevas infraestructuras y tecnologías bajas en carbono, así como de cara a mitigar los impactos socioeconómicos negativos de la transición.

Un presupuesto europeo de carbono clarificaría el objetivo a largo plazo y crearía una base natural respecto a la cantidad correcta de derechos de emisión dentro del RCDE, que esperamos que se amplíe. Un presupuesto de carbono también mejoraría la previsibilidad y la solidez del precio del CO<sub>2</sub>. Finalmente, las trayectorias propuestas en el Presupuesto de Carbono vincularían, por primera vez, una política regional a una política global mediante la previsión de un presupuesto de carbono regional. Ello permitiría a su vez que los responsables políticos pudieran revisar la actual agenda de mitigación de políticas de la UE vinculándola de manera más activa y cuantitativa a los compromisos “generales” recogidos en el Tratado de París.

<sup>184</sup> “En 2001, el consumo de la UE generó emisiones globales de CO<sub>2</sub> un 12% más altas que las emisiones totales que se produjeron dentro de la UE. Este exceso fue de aproximadamente 500 millones de toneladas, más que la producción de CO<sub>2</sub> de Italia ese año. La diferencia se debe principalmente al nivel de emisiones en los países en desarrollo, particularmente en China, asociadas a la fabricación de bienes que se consumen en la UE. Las evidencias sugieren que las emisiones globales de consumo de la UE han aumentado aún más. La mayoría de las emisiones, ya sea en la UE o China, no están relacionadas con las importaciones o exportaciones, sino que se producen a nivel nacional para satisfacer el consumo interno”. WWF’s Trade and Investment Programme y the Industrial Ecology Programme at the Norwegian University of Science and Technology John Komerup Bang, Eivind Hoff y Glen Peters – Publicado en enero de 2008

### 5.2.3. Alinear las políticas y los marcos reguladores con el objetivo de alcanzar los objetivos del clima y de bienestar sostenible

Como se mencionó anteriormente, el precio y el valor del carbono debe utilizarse como parte de una combinación de políticas que promuevan la innovación y la sostenibilidad, tengan en cuenta la dinámica política, varíen entre sectores y en el tiempo, y cuyo objetivo sea un cambio profundo del sistema. Las respuestas que facilite la política del clima deben trascender el razonamiento de las deficiencias del mercado y centrarse en cambios fundamentales de los sistemas socio-técnicos existentes, como la energía, la movilidad y la producción industrial. Sostenemos que el cambio climático puede entenderse mejor como un problema del sistema. Las funciones sociales básicas se cumplirán a través de sistemas socioeconómicos amplios y que estén profundamente arraigados, integrados por tecnologías, infraestructuras, regulaciones, modelos comerciales y estilos de vida interconectados.

Además de un marco apropiado para una transición justa, es igualmente importante que el objetivo climático para 2030 se traduzca en un marco concreto y adecuado de políticas con la finalidad de lograr objetivos ambientales que sean ambiciosos. En este sentido, el paquete “Fit for 55”<sup>185</sup> será decisivo en la acción climática de la UE de la próxima década.

Si bien la UE ha decidido aumentar al 55 por ciento su objetivo climático para 2030, está lejos de estar en el camino de alcanzarlo. La Comisión Europea proyecta, al menos, una brecha de 10 puntos porcentuales en la reducción de las emisiones en 2030, según los escenarios actuales. Por lo tanto, hace falta una acción rápida y decisiva en todos los sectores de la economía de cara a cumplir el nuevo objetivo de 2030 y preparar la neutralidad climática de 2050. El nuevo presupuesto de la UE contribuirá en cierta medida a la reducción de las emisiones; pero hacen falta políticas



Las soluciones naturales y la reforestación efectiva podrían absorber hasta el 30% de las emisiones globales; pero esa estimación es muy incierta y la mejora aún requiere de políticas ambiciosas que la respalden.

adicionales para transformar la economía de la UE hacia la neutralidad climática en menos de tres décadas.

Hay varias áreas que ofrecen la posibilidad de reducciones significativas, pero se deben superar algunos obstáculos. El reciclaje y la economía circular ofrecen la perspectiva de un menor uso de los recursos, pero hasta ahora son demasiado limitados. La captura y el almacenamiento de carbono tienen una dimensión limitada hasta la fecha y su resultado es controvertido. Las soluciones naturales y la reforestación efectiva podrían absorber hasta el 30% de las emisiones globales; pero esa estimación es muy incierta y la mejora aún requiere de políticas ambiciosas que la respalden. El mayor uso de la energía nuclear abre un debate difícil en relación con el almacenamiento de los desechos radiactivos, el agotamiento de las reservas y los altos costes en tiempos de amenazas climáticas. Por otro lado, las mejoras de la eficiencia energética, dando pasos radicales, podrían ahorrar hasta un 40% de las emisiones globales, mientras que los cambios de comportamiento podrían ahorrar un 10-15% o más.<sup>186</sup>

Este objetivo aún no se ha alcanzado, ni mucho menos. Hasta ahora no se ha logrado la reducción del consumo de energía que debía alcanzar una disminución del 20%

» Si bien la UE ha decidido aumentar al 55 por ciento su objetivo climático para 2030, está lejos de estar en el camino de alcanzarlo.«

<sup>185</sup> A fin de lograr el objetivo de reducción de un 55% de los GEI, la Comisión Europea identificó un conjunto de acciones que se requieren para descarbonizar los diferentes sectores de la economía. También indicó que se revisarán varios instrumentos legislativos fundamentales. Entre esos instrumentos legislativos sujetos a revisión figuran: la Directiva sobre el Régimen de Derechos de Emisión, el Reglamento de reparto del esfuerzo, la Directiva sobre energías renovables, la Directiva sobre eficiencia energética, la Directiva sobre rendimiento energético de los edificios, las normas de rendimiento sobre emisiones de CO<sub>2</sub> para automóviles y furgonetas y el Reglamento UTCUTS.

<sup>186</sup> *Decoupling economic growth from environmental harm* - EPRS | European Parliamentary Research; Eamonn Noonan con Stefano Vrizzi, Global Trends Unit PE 651.916 - julio de 2020 [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2020/651916/EPRS\\_ATA\(2020\)651916\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2020/651916/EPRS_ATA(2020)651916_EN.pdf)

# » Una estrategia industrial robusta, que garantice la neutralidad de carbono de Europa, debe servir de trampolín del liderazgo industrial europeo en soluciones digitales, descarbonizadas y que se basen en energías renovables.«

en 2020.<sup>187</sup> Un análisis reciente muestra que, entre 2000 y 2018, los sectores de transporte y servicios aumentaron su consumo de energía final en un 10,8% y un 20,2% respectivamente.<sup>188</sup> Se espera que el consumo de energía del sector terciario continúe creciendo, sobre todo, debido al mayor uso de la electricidad en el sector de las tecnologías de la información y los centros de datos. Por el contrario, en el mismo período, el consumo de energía residencial se redujo un 4,5% y el consumo industrial disminuyó de forma más significativa en un 14,6%; pero ello probablemente se deba a la crisis financiera y económica de 2008 y al proceso de desindustrialización consiguiente. Dado que *“la energía más barata y más limpia es la que no usamos”*,<sup>189</sup> el principio de eficiencia energética debe ser una prioridad a fin de que la Unión Europea alcance sus objetivos climáticos.

En otras palabras, la UE debe actuar como el principal promotor de medidas de transformación. De este modo, debería: 1) diseñar una política industrial integrada que se centre en misiones estratégicas vinculadas a la descarbonización 2) alinear las políticas de infraestructuras y las políticas de movilidad con esa visión a largo plazo 3) impulsar la producción y el consumo sostenibles y 4) diseñar un marco integral para mejorar los sumideros naturales de carbono.

## 5.2.3.1. Una política industrial europea sostenible: crear una agenda específica para la descarbonización de la industria de gran consumo de energía (EII)

Las prioridades de la transformación industrial deben ser reducir la utilización de los recursos y la energía, las

emisiones de gases de efecto invernadero y la contaminación del aire, así como los desechos sólidos. Una estrategia industrial robusta, que garantice la neutralidad de carbono de Europa, debe servir de trampolín del liderazgo industrial europeo en soluciones digitales, descarbonizadas y que se basen en energías renovables.

La ICSE propone que se fortalezca aún más el vínculo entre la nueva estrategia industrial que ha propuesto la Comisión Europea y el paquete “Fit for 55”. Como se indicó anteriormente, la UE no debe depender únicamente de los mecanismos de fijación de precios del carbono para descarbonizar sus industrias de uso intensivo de energía. Hace falta una estrategia industrial que sea climáticamente neutra, así como estrategias concretas de descarbonización sectorial que complementen este enfoque de regímenes de comercio de derechos de emisión con fijación previa de límites máximos.

Hay que desarrollar hojas de ruta sectoriales de descarbonización que permitan garantizar una transición justa de la fuerza laboral, al tiempo que se acelera el desarrollo de infraestructuras y tecnologías bajas en carbono, a fin de lograr la transición hacia la neutralidad climática. Esta interdependencia de los objetivos políticos debe reflejarse en un enfoque global: una auténtica estrategia industrial que sea climáticamente neutra debe fomentar las inversiones y fortalecer el empleo y las cadenas de valor estratégicas en la UE de forma que ayude a alcanzar los objetivos del Pacto Verde Europeo. Una nueva Estrategia Industrial de la UE, junto con el Plan de Acción de la Economía Circular y un enfoque integral para una Transición Justa, deben ser *“la piedra angular de la acción climática de la UE y facilitar las herramientas políticas y financieras que hacen falta para que la industria europea sea ecológica”*.<sup>190</sup>

<sup>187</sup> Agencia Europea del Medio Ambiente, Tendencias y proyecciones en Europa - 2020

<sup>188</sup> Joint Research Center, 2020, *Energy Consumption and Energy Efficiency trends in the EU-28, 2000-2018*

<sup>189</sup> Resolución de la CES sobre el paquete “Fit for 55”. Adoptado 22.03.2021 - <https://www.etuc.org/en/document/etuc-resolution-fit-55-package>

<sup>190</sup> Resolución de la CES *European Green Deal initiatives: Climate Law, EU Sustainable Investment Plan, Just Transition Fund Regulation and new EU Industrial Strategy* - Adoptada en 09.06.2020

## Facilitar un marco integral para situar a la industria de la UE en el camino correcto de cara a alcanzar la neutralidad climática en 2050.

---

Hace falta una inversión masiva en el desarrollo y el despliegue de tecnologías innovadoras que sean bajas en carbono (por ejemplo, mediante el desarrollo de hidrógeno renovable, baterías u otras tecnologías limpias que permitan procesos de producción industrial de bajo nivel de emisiones de carbono). Sería igualmente esencial crear mercados principales para los productos con bajo contenido de carbono con medidas apropiadas (por ejemplo, licitaciones públicas, contratos de carbono por diferencias a fin de promover el acero, el cemento y los productos químicos con bajo contenido de carbono). Dicho marco será fundamental a la hora de mantener una cadena de valor industrial sólida en Europa, así como el empleo a largo plazo, acompañado de reformas adecuadas de las directrices sobre las ayudas de Estado.

## Establecer una estrategia integral de renovables

---

Incrementar el objetivo de la energía renovable podría ayudar a garantizar y desarrollar una cadena de valor industrial en la UE para las tecnologías renovables y, por lo tanto, crear nuevos empleos de calidad. Cualquier aumento de los objetivos debe estar respaldado por una política industrial sólida, así como por inversiones públicas sustanciales a fin de compensar las deficiencias de los actores privados en el despliegue de nuevas tecnologías. En la misma línea, es fundamental fomentar una mejor valorización de los flujos de residuos y de la eficiencia de los materiales, ya que la producción a partir de materiales secundarios consume menos energía que la transformación de los recursos primarios.

## Apoyar las tecnologías intersectoriales como formas de descarbonizar la industria de gran consumo de energía (EII)

---

El uso del hidrógeno renovable sostenible para producir acero, amoníaco o combustibles sintéticos es un buen ejemplo. El hidrógeno se puede producir de manera sostenible mediante la electrólisis del agua alimentada por electricidad verde. Es probable que el hidrógeno renovable desempeñe un papel importante en la transición energética global, ya que podría proporcionar una fuente de energía limpia a sectores que son difíciles de electrificar directamente, como el transporte y la industria. Efectivamente, el uso de hidrógeno renovable como portador de energía amplía las aplicaciones de la energía renovable. Su mayor densidad de energía lo vuelve más adecuado que el uso de baterías en algunas aplicaciones. Proporciona una opción de distribución

---



y almacenamiento de energía de relativamente bajo costo cuando se puede transportar más fácilmente en tuberías a grandes distancias. Por último, la producción de hidrógeno renovable a través del electrólisis es una fuente controlable de demanda de electricidad que puede ayudar a aportar flexibilidad a los sistemas de energía.

## Crear plataformas europeas de cooperación

---

como infraestructura compartida en tecnologías de procesos sostenibles y la organización de simbiosis industrial. Esta cooperación podría ayudar a promover la colaboración industrial y las alianzas estratégicas como medio para ayudar a las empresas a avanzar hacia las cadenas de valor del futuro y compartir los costes de I + D y la inversión.

## Apoyar los programas de reajuste para las PYMES

---

en las cadenas de valor de los EII que están especializados en tecnologías convencionales con el fin de ayudarlas a redefinir el posicionamiento de su cadena de valor y a reorientar sus competencias básicas preservando el empleo.

---

### 5.2.3.2. Transformar las infraestructuras para cumplir los objetivos del Acuerdo de París e incorporar tecnologías sostenibles y bajas en carbono.

La política de la UE debe, en primer lugar, estimular a los Estados miembros a dar prioridad a la elaboración y mejora de las políticas nacionales que permitan un mayor despliegue local de energías renovables, entre otras cosas, mediante una transposición oportuna del paquete de energía limpia y una implementación sólida de planes nacionales integrados de energía y clima (NECP, por sus siglas en inglés) que sean ambiciosos. En realidad, los modelos actuales, incluido el europeo, comienzan a incluir cada vez más ejemplos de captura y almacenamiento de carbono –una tecno-

logía que presumiblemente podría eliminar el dióxido de carbono de las centrales eléctricas de carbón y luego almacenar el carbono capturado bajo tierra indefinidamente– para encontrar formas viables de evitar un cambio climático peligroso. Pero, lo que es más importante, no podemos confiar totalmente en la promesa de que las temperaturas se reducirán a finales de siglo con un rango de eliminación de dióxido de carbono y, por lo tanto, depender de la creación de tecnologías de carbono negativo. ¿Cómo podría la tecnología permitirnos “transformar nuestra civilización de una que actualmente bombea 40.000 millones de toneladas de dióxido de carbono a la atmósfera cada año a otra que produce una eliminación neta de decenas de miles de millones”<sup>191</sup> en un período de tiempo tan corto?

## Mejorar la eficiencia energética con renovables

El sector energético necesita una reforma completa, transformando la producción de energía basada en fósiles en una producción de energía sin carbono en la segunda mitad de este siglo. Hoy en día, el 84% del uso de la energía procede de combustibles fósiles y el 16% de energías renovables. Un análisis reciente<sup>192</sup> muestra que, con una penetración acelerada, el 65% del uso de energía podría provenir de energías renovables en 2050. Sería un paso adelante para que algunos países cumplan los objetivos climáticos del Acuerdo de París. La energía renovable representa actualmente alrededor del 25% de la generación de electricidad mundial, y la parte restante se produce con combustibles fósiles. Alrededor del 80% de toda la electricidad podría generarse con energía renovable en 2050. La transformación a un sistema de energía sostenible, con una alta proporción de energías renovables, cumpliría los objetivos climáticos y se pagaría por sí misma. Daría lugar a la creación de empleos masivos de la actualidad a 2050, y sus beneficios para la salud, el medio ambiente y el clima ahorrarían hasta seis veces más que los costes adicionales asociados con la reconfiguración del sector energético. Además, debemos revisar los objetivos de la Directiva de eficiencia energética y convertirlos en legalmente vinculantes de cara a frenar las tendencias actuales y reducir aún más el consumo de energía en Europa. En consecuencia, la UE debe adoptar requisitos de diseño ecológico más estrictos para los productos relacionados con la energía y ampliar la gama de productos que cubre la Directiva de diseño ecológico a productos de las TIC, centros de datos y otros productos relevantes que no estén relacionados con la energía. En consecuencia, el futuro Reglamento de la Red Transeuropea de Energía (RTE-E) debe servir plenamente a un sistema energético resistente al clima y al futuro que se base en el principio inicial de eficiencia energética y energía 100% renovable. Debe excluir cualquier proyecto de infraestructura que apoye directa o indirectamente los combustibles fósiles, o que dependa de ellos, y los proyectos que no estén alineados con la protección de la naturaleza.

<sup>191</sup> *Climate scientists: concept of net zero is a dangerous trap* - James Dyke, Robert Watson y Wolfgang Knorr – 27 de abril de 2021. <https://www.socialeurope.eu/climate-scientists-concept-of-net-zero-is-a-dangerous-trap>

<sup>192</sup> IRENA (2019), *Climate Change and Renewable Energy: National policies and the role of communities, cities and regions* (Informe al G20 Climate Sustainability Working Group (CSWG)), Agencia Internacional de Energías Renovables.

## Construir nuevas infraestructuras que apoyen las nuevas tecnologías y procesos

Por ejemplo, el uso de hidrógeno renovable y de combustibles electrónicos a escala requerirá grandes cantidades de energía renovable, una gran cantidad de electrolizadores, almacenamiento de hidrógeno, tecnologías de conversión, sistemas de distribución, como tuberías o transporte, y cambios y nuevos diseños de las tecnologías para el usuario final. La dificultad estriba en que la inversión en esta infraestructura debe adelantarse a la demanda para no reprimir el progreso inicial. Hará falta una planificación que esté coordinada al detalle, junto a incentivos específicos para garantizar que se construye la infraestructura adecuada en el momento oportuno. El hidrógeno renovable requerirá una mejora estratégica y rápida tanto de la producción como de la distribución de la electricidad renovable y deberá tratarse en el marco de la gobernanza de la Unión de la Energía. Ello debe incluir una hoja de ruta clara sobre el despliegue de las instalaciones de hidrógeno renovable y de las capacidades de energía renovable variable, así como la adaptación de los sectores de demanda específicos. Debe considerarse una prioridad aprovechar las sinergias intersectoriales de cara a favorecer que haya disponibles inversiones sustanciales en este sentido.

## Abordar las limitaciones de las tecnologías de captura y almacenamiento de carbono con un enfoque serio

**Hasta ahora la idea general es que la captura directa de aire, si alguna vez es factible implementarla a gran escala, no será la fórmula mágica que de alguna manera nos libraré de las emisiones de GEI en un corto período de tiempo,<sup>193</sup> debido a sus exorbitantes costes y demanda de energía.<sup>194</sup>** Sin embargo, las vías europeas actuales que apuntan a limitar el calentamiento a 1,5°C se basan en el despliegue a gran escala de medidas de eliminación de dióxido de carbono (CDR),<sup>195</sup> que hasta la fecha son inciertas y conllevan claros riesgos. Debe quedar claro que la principal prioridad siempre debe ser reducir las emisiones lo más rápido posible, en lugar de confiar indebidamente en la posibilidad de eliminarlas posteriormente. Se deben hacer todos los esfuerzos posibles para descarbonizar nuestras economías y sociedades, y la eliminación del carbono debe eventualmente complementar la reducción de emisiones, y no sustituirla. Por lo tanto, la ICSE recomienda que la UE adopte un objetivo de reducción de emisiones para 2030, que esté complementado con un objetivo diferente de absorciones a fin de garantizar que ambos avanzan al ritmo necesario e independiente entre sí, evitando la confusión y los incentivos contraproducentes. La combinación de emisiones y absorciones en un solo objetivo permitiría que otros países hicieran lo mismo y socavaría la transparencia y la confianza que se requieren para acelerar la transición hacia la neutralidad climática.<sup>196</sup>

## Es clave rediseñar los sistemas de movilidad en torno a la accesibilidad

en lugar del desplazamiento físico, a fin de invertir el crecimiento actual de la propiedad y el uso de los automóviles, y las emisiones de GEI asociadas al transporte (que ahora representan aproximadamente el 23% de las emisiones globales de CO<sub>2</sub>). La accesibilidad es una combinación de movilidad y proximidad, es decir, se trata de garantizar que las personas pueden acceder fácilmente a puestos de trabajo, oportunidades, bienes, servicios y comodidades. Mejorar la accesibilidad dando prioridad a los modos sostenibles y creando proximidad entre las personas y los lugares puede contribuir de manera importante –junto a la mejora de las tecnologías para vehículos y combustibles– a ampliar el potencial de mitigación, al tiempo que mejora la calidad de vida al facilitar una mejor equidad, salud, economía y seguridad vial, y resultados ambientales más variados.

<sup>193</sup> Publicaciones recientes en los EE. UU. simulan que la captura directa de aire podría eliminar casi mil quinientos millones de toneladas de dióxido de carbono por año para 2050, lo que equivale a sacar alrededor de 300 millones de automóviles de las carreteras durante un año, si la tecnología pudiera desplegarse tan rápido como lo ha hecho la energía solar fotovoltaica y si empezáramos en los próximos años. *CarbonShot: Federal Policy Options for Carbon Removal in the United States* - Jamey Mulligan, Alex Rudee, Katie Lebling, Kelly Levin, James Anderson y Ben Christensen - World Resources Institute - 31 de enero de 2020

<sup>194</sup> Básicamente, la Captura Directa de Aire (DAC, por sus siglas en inglés) es costosa porque, aunque la concentración de dióxido de carbono en el aire está aumentando, todavía está muy diluida y requiere mucha energía para separarse. La DAC también es cara porque todavía no hay muchas empresas involucradas o proyectos disponibles. Otra razón es que los mercados de CO<sub>2</sub> son limitados y no pueden proporcionar suficientes ingresos para compensar el coste de captura. En *Direct Air Capture: Resource Considerations and Costs for Carbon Removal* - Katie Lebling, Noah McQueen, Max Pisciotta y Jennifer Wilcox - World Resources Institute - 6 de enero de 2021. *Direct Air Capture: Definition, Cost, & Considerations* | World Resources Institute (wri.org)

<sup>195</sup> Cuando la Comisión Europea anunció que elevaría el objetivo de la UE para 2030, al menos al -55%, también introdujo la idea de un objetivo neto (en lugar de uno absoluto) para 2030 en la Evaluación de Impacto que acompaña a la propuesta de la Comisión. Ello equivale a afirmar que el objetivo de 2030 combina ahora recortes de emisiones y eliminación de carbono.

<sup>196</sup> *Now is the time for an honest conversation about carbon dioxide removal* - Mark Preston - Bellona Europa (NGO) - 6 de octubre de 2020

### 5.2.3.3. Consumo y producción sostenibles: impulsar la economía circular

La reducción del consumo de recursos naturales teniendo en cuenta la huella material global de la Unión Europea contribuiría al objetivo general de reducción de los GEI.<sup>197</sup> El reciclaje debe ser el último recurso en una economía circular: los fondos deben usarse mejor a fin de investigar opciones que no usen materiales. Debe considerarse el establecimiento de un objetivo de reducción de la huella de material y consumo en toda la UE, como parte de un marco de seguimiento de la economía circular que sea más convincente y que se implementará desde la UE y los niveles nacionales hasta el nivel de las empresas y los productos.

» El reciclaje debe ser el último recurso en una economía circular: los fondos deben usarse mejor a fin de investigar opciones que no usen materiales.«

## Impulsar y ampliar el marco de Ecodiseño

---

Apoyar que se amplíe el alcance de los productos cubiertos por los requisitos mínimos de rendimiento de ecodiseño, incluidos los contenidos de materiales y químicos, la durabilidad, la reparabilidad y la reciclabilidad, la huella de carbono y medioambiental y el abastecimiento sostenible (el contenido reciclado, en particular), de forma que los productos sostenibles sean la norma. Establecer la estandarización de ciertos componentes con la finalidad de reducir la diversidad de repuestos y simplificar la reparación (por ejemplo, cargadores y conectores) fijando requisitos mínimos de diseño para el desmontaje y el acceso público a repuestos y manuales de reparación, en todos los productos eléctricos y electrónicos. Se podría facilitar una ampliación de las garantías legales a grupos de productos que tengan una vida útil significativamente mayor a 2 años (por ejemplo, una lavadora). En caso afirmativo, también debería imponerse al fabricante un período mayor de carga de la prueba.

---

<sup>197</sup> Los niveles de consumo actuales están sobrepasando los límites planetarios: según el WWF, si los niveles de la UE se aplicaran a nivel mundial, se absorberían los recursos de 2,8 planetas.

## Establecer incentivos económicos efectivos en estrategias de ahorro de recursos

---

La creación de incentivos para configurar un mercado dinámico de reparaciones reduciría los costes y alentaría a los usuarios a reparar sus productos (por ejemplo, un IVA reducido en los servicios de reparación, reducir los impuestos de las personas que hayan reparado un producto). Los sistemas fiscales nacionales y los incentivos financieros deben promover las actividades de reutilización, por ejemplo, mediante la reducción del IVA de las actividades de reparación y de los productos de segunda mano, y gravando los envases de un solo uso, con la finalidad de estimular a los hogares a que generen menos residuos. Que la contratación pública circular y sostenible sea la opción predeterminada y estudiar que sea también la opción predeterminada en las empresas privadas, con la obligación de aportar informes como parte de sus actividades de presentación de informes no financieros. La introducción de legislación para crear “una ley de compra sostenible” europea que permita influir en la contratación pública promovería formas de producción que sean social y medioambientalmente sostenibles, por ejemplo, en lo que respecta al empleo de mano de obra que esté organizada colectivamente y sea justamente remunerada, a formas sostenibles de agricultura y de uso de la tierra y a la utilización de materiales reciclados. Impulsar la creación de pasaportes de productos digitales que incluyan toda la información antes mencionada y mejoren el empoderamiento del consumidor, la vigilancia del mercado y la elaboración de políticas.

## Desarrollar nuevos requisitos de diseño ecológico para los productos digitales y electrónicos

---

(por ejemplo, de forma que las baterías de los automóviles eléctricos sean asequibles, duraderas, reparables y reciclables). Implementar una Responsabilidad Ampliada del Productor (EPR, por sus siglas en inglés) de la UE, según la cual el fabricante sería responsable de todo el ciclo de vida de los productos. En el campo tecnológico, podría extenderse al establecimiento de un período mínimo de compatibilidad del nuevo software con el hardware existente. En la misma línea, ampliar tan solo un año más la vida útil de los teléfonos inteligentes y otros dispositivos electrónicos ahorraría a la UE tantas emisiones de carbono como retirar al año 2 millones de automóviles de las carreteras.<sup>198</sup>

## Abordar los crecientes problemas de la gestión de residuos

---

Todos los envases deben estar diseñados para ser reutilizados y reciclados, ser transparentes en cuanto a su composición química, recolectarse por separado, y sus materiales deben ser de origen sostenible. Los envases reutilizables deben tener una participación de, al menos, el 30% del mercado en 2030 entre todos los envases primarios y de, al menos, el 70% en los envases de bebidas. Controlar y limitar el envío global de residuos: los residuos no deben enviarse a países que no pertenezcan a la UE y tengan normativas menos estrictas e infraestructuras de reciclaje que sean inadecuadas. En cambio, Europa debe reutilizar y reciclar sus propios residuos lo más cerca posible de la fuente, creando empleo local. La aplicación estricta de las nuevas enmiendas al Convenio de Basilea es fundamental.

---

<sup>198</sup> The climate cost of “disposable smartphones”- Oficina Europea del Medio Ambiente - 2019. <https://eeb.org/library/coolproducts-briefing/>

### 5.2.3.4. La contribución crucial de los sumideros de carbono naturales a la reducción de emisiones de GEI

Los escenarios climáticos del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (GIECC) se basan en los resultados de la eliminación de carbono a fin de garantizar el cumplimiento del objetivo climático acordado a nivel mundial de 1,5°C y el artículo 4 del Acuerdo de París, que reconoce explícitamente “las eliminaciones por sumideros de gases de efecto invernadero” como medio para equilibrar emisiones continuas.

## Las soluciones que se basan en la naturaleza

métodos que se fundamentan en mejorar la capacidad de absorción de carbono de los bosques y los suelos.

La Comisión Europea está revisando actualmente las normas establecidas en el Reglamento sobre la contabilidad de las emisiones y las absorciones de gases de efecto invernadero del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura (UTCUTS) con objeto de garantizar el cumplimiento de los nuevos y ambiciosos objetivos climáticos de la UE. El UTCUTS juega un papel clave a la hora de alcanzar el objetivo de neutralidad climática de 2050, ya que los objetivos del Acuerdo de París no se pueden cumplir sin contribuciones significativas del sector de la tierra, incluyendo medidas por parte de la oferta en la silvicultura y la agricultura, y medidas por el lado de la demanda relacionadas con dietas más saludables y con reducir el desperdicio de alimentos.

Las soluciones que se basan en la naturaleza son métodos que se fundamentan en mejorar la capacidad de absorción de carbono de los bosques y los suelos. La reforestación y la repoblación son las prácticas más conocidas. Otras estrategias incluyen prácticas agrícolas regenerativas o técnicas de manejo de tierras y cultivos

que retienen o aumentan la absorción de carbono por el suelo, la restauración de humedales costeros como manglares y prácticas que se apoyen en el mar para restaurar pastos marinos o cultivar algas. Esencialmente estas estrategias buscan mejorar la capacidad natural de nuestro planeta de capturar carbono. Deben resolver simultáneamente múltiples desafíos debido a los beneficios en términos de biodiversidad y recreación de ecosistemas productivos.<sup>199</sup>

Los océanos son uno de los principales sumideros naturales de carbono. Según el Foro Económico Mundial, pueden absorber alrededor de un tercio de las emisiones globales de CO<sub>2</sub>. El principal mecanismo de absorción de CO<sub>2</sub> se llama “bomba física de carbono”. El 90% del CO<sub>2</sub> atmosférico se transfiere al agua de mar superficial por difusión. El CO<sub>2</sub> disuelto será después transportado por las corrientes oceánicas a las capas profundas del mar. Las praderas marinas tienen un papel clave, ya que representan el 10% de la capacidad del océano para almacenar CO<sub>2</sub>, capturándolo hasta 35 veces más rápido que los bosques. Sin embargo, la superficie de praderas marinas se ha reducido un 7% por año desde 1990, debido al desarrollo costero y al dragado, así como a la reducción de la calidad del agua. Además, las amenazas que presentan los microplásticos marinos al secuestro de carbono en los océanos son cada vez más conocidas: el impacto de los plásticos marinos en el ecosistema responsable del intercambio de gases y la circulación del CO<sub>2</sub> marino puede causar más emisiones de gases de efecto invernadero.<sup>200</sup>



Las praderas marinas tienen un papel clave, ya que representan el 10% de la capacidad del océano para almacenar CO<sub>2</sub>, capturándolo hasta 35 veces más rápido que los bosques.

En los bosques, el secuestro de carbono se realiza mediante la fotosíntesis. En condiciones normales, se produce una absorción neta de CO<sub>2</sub> y una liberación neta de oxígeno en las plantas. Según la Evaluación Mundial de los Recursos Forestales de 2020, el 99% del carbono

<sup>199</sup> Carbon removal: Complementing or clouding climate action? – Oficina Europea del Medio Ambiente- Coralie Boulard – Febrero de 2021

<sup>200</sup> Los microplásticos marinos 1) afectan a la fotosíntesis y el crecimiento del fitoplancton; 2) tienen efectos tóxicos sobre el zooplancton y afectan su desarrollo y reproducción; 3) afectan a la bomba biológica marina; y 4) afectan a las existencias de carbono del océano. El fitoplancton y el zooplancton son los productores y los consumidores más importantes del mar.

# 99%

El 99% del carbono forestal se encuentra en biomasa viva y en la materia orgánica del suelo, y el resto en madera muerta y la basura.

forestal se encuentra en biomasa viva y en la materia orgánica del suelo, y el resto en madera muerta y la basura.

A pesar de su teórico potencial, las estrategias de eliminación de CO<sub>2</sub> presentan algunas incertidumbres. Por ejemplo, los sumideros naturales no son estables ni permanentes. Los bosques no están protegidos frente a perturbaciones naturales y humanas, y el carbono capturado por los sumideros puede ser vulnerable ante futuras fugas. El caso de los incendios forestales australianos de 2019 es un ejemplo impactante de la vulnerabilidad de las funciones de sumidero de carbono de los bosques, y “los mayores efectos del cambio climático exacerbarán esa fragilidad”.<sup>201</sup>

De hecho, los sumideros de carbono natural no pueden rendir al máximo. El incremento de la deforestación en las últimas décadas ha reducido la reserva total de carbono forestal de 668.000 millones de toneladas en 1990 a 662.000 millones de toneladas en 2020.<sup>202</sup> Mientras tanto, estas proyecciones han empeorado incluso más para la población europea: en 2025, es probable que los bosques europeos contengan un 18% menos de carbono que a principios de la década de 2000, según la información publicada en 2020 por la Comisión Europea.<sup>203</sup> Hasta el momento, la biosfera terrestre de Europa absorbe del 7 al 12% de las emisiones antropogénicas de CO<sub>2</sub> europeas.

Además, puede que no haya suficiente tierra disponible en toda la UE para participar en la plantación de árboles a gran escala sin comprometer seriamente la biodiversidad<sup>204</sup> y la seguridad alimentaria.<sup>205</sup> Promover soluciones de eliminación que se sustenten en la naturaleza se ve, por lo tanto, obstaculizada por la realidad de que los sumideros de la UE se han visto presionados por el aumento de la explotación económica y los efectos adversos del cambio climático.

Aquí es donde hace falta una política proactiva y que esté bien calibrada. Si bien las limitaciones e incertidumbres asociadas con la eliminación de carbono deben tenerse plenamente en cuenta y ser contabilizadas en nuestras políticas climáticas, su contribución sigue siendo absolutamente esencial para cumplir los ambiciosos objetivos climáticos. La tierra juega un papel importante en el sistema climático y proporciona la base principal a los medios de vida y bienestar humanos, incluyendo el suministro de alimentos, agua dulce y muchos otros servicios de los ecosistemas, así como la biodiversidad. Lo que está en juego es que “el aplazamiento de las reducciones de emisiones de GEI de todos los sectores implica contrapartidas, incluyendo la pérdida irreversible de funciones y servicios de los ecosistemas terrestres que se requieren en relación con la alimentación, la salud, las zonas habitables y la producción, lo cual genera impactos económicos cada vez más significativos en muchos países de muchos lugares del mundo”, concluyó el informe especial del GIECC sobre el cambio climático y la Tierra.<sup>206</sup>

El uso humano afecta directamente a más del 70% de la superficie terrestre sin hielo del planeta. Esta tendencia puede –y debe– revertirse para restaurar el efecto positivo del sumidero de carbono natural. La coordinación y coherencia entre las diferentes políticas que afectan al nexo entre la tierra y su uso es fundamental dada la naturaleza interconectada de estos desafíos relacionados con la biodiversidad, el clima, la tierra y los alimentos. Se debe prestar especial atención a aquellas técnicas que combinan la captura natural de carbono y el uso agrícola y, por lo tanto, no compiten con la producción de alimentos o los ecosistemas, ya que el despliegue amplio de bioenergía está limitado por su coste y la disponibilidad de biomasa.

# 7-12%

La biosfera terrestre de Europa absorbe del 7 al 12% de las emisiones antropogénicas de CO<sub>2</sub> europeas.

<sup>201</sup> Op. cit.

<sup>202</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Evaluación Mundial de los Recursos Forestales de 2020: <http://www.fao.org/3/CA8753EN/CA8753EN.pdf>

<sup>203</sup> Reglamento delegado de la Comisión por el cual se modifica el anexo IV del Reglamento (UE) 2018/841 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a los niveles de referencia forestal que deben aplicar los Estados miembros durante el período 2021-2025

<sup>204</sup> Can tree planting solve climate change? - FERN - 1 de julio 2020 - <https://www.fern.org/publications-insight/can-tree-planting-solve-climate-change-2172/>

<sup>205</sup> Se ha estimado que la bioenergía con captura y almacenamiento de carbono requeriría entre 400 y 1.200 millones de hectáreas de tierra. En BECCS deployment: a reality check - Grantham Institute - imperial College - Londres - Briefing paper No 28, Enero de 2019

<sup>206</sup> GIECC 2019: Summary for Policymakers. In: Climate Change and Land: an IPCC special report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems <https://www.ipcc.ch/srcl/clapter/summary-for-policymakers/>

## Solo debe considerarse neutra en carbono en la legislación climática de la UE la biomasa que cumpla los criterios de sostenibilidad

---

Las emisiones de gases de efecto invernadero por la quema de biomasa que no cumplan estos criterios deben contabilizarse en los mecanismos de fijación de precios del carbono. El alcance del despliegue de la BECCS (la bioenergía con captura y almacenamiento de carbono) debe limitarse solo a circunstancias en las cuales se haya demostrado que es beneficiosa, teniendo en cuenta estas incertidumbres y el impacto potencial sobre los recursos, la biodiversidad y el buen estado del suelo. Se requiere buena gobernanza e incentivos financieros de cara a estimular una BECCS de alta calidad a esa escala limitada.

## La PAC debe establecer objetivos concretos contra la conversión a tierras de cultivo y financiar la restauración de los sumideros de carbono que estén dañados

---

La paludicultura (técnicas de rehumectación que permiten remediar la degradación previa de las turberas drenadas) u otras prácticas agrícolas que lleven a la captura de carbono deben recibir apoyo financiero con pagos adicionales de la PAC mediante planes ecológicos e intervenciones de desarrollo rural.

## Intensificar la acción de la UE contra la deforestación y la degradación forestal

---

la silvicultura debe gestionarse de forma sostenible mediante el control de los sistemas de certificación. Incluir una salvaguarda que garantice que el sumidero de carbono de la UE no pueda disminuir (contabilidad "neta-neta").

---



# Proponer una restricción de amplio alcance de los microplásticos en los productos que se comercializan en el mercado de la UE/EEE a fin de evitar que acaben en el medio marino tras un ciclo de vida altamente contaminante

---

## Una política de beneficios mutuos para el clima, el medio ambiente y la salud humana.

Los microplásticos no se biodegradan una vez que llegan al medio ambiente. Se han detectado no solo en sistemas marinos, sino también en sistemas de agua dulce, incluidos pantanos, arroyos, estanques, lagos y ríos de Europa. Se acumulan tanto en los animales como en el agua potable y, en consecuencia, los seres humanos los consumen, con exposiciones variables.<sup>207</sup>

Lo que es más, en mitad de la creciente preocupación por los impactos del plástico en el mar, los ecosistemas y la salud humana, existe otra dimensión de la crisis del plástico que permanece oculta, en gran parte: la contribución del plástico a las emisiones globales de gases de efecto invernadero y al cambio climático.

En realidad, los plásticos se originan como combustibles fósiles y emiten gases de efecto invernadero de principio a fin. De hecho, se emiten gases de efecto invernadero en cada etapa de su ciclo vital: 1) la extracción y el transporte de combustibles fósiles, 2) la refinación y la fabricación de plástico, 3) el manejo de desechos plásticos y 4) el impacto permanente del plástico una vez que llega a nuestros mares, vías fluviales y paisaje. Las emisiones de gases de efecto invernadero del ciclo de vida del plástico incluso amenazan la capacidad de la comunidad internacional de mantener el aumento de la temperatura global por debajo de 1,5°C. En 2019, la producción y la quema de plástico sumó más de 850 millones de toneladas métricas de gases de efecto invernadero a la atmósfera, lo que equivale a las emisiones de 189 plantas de energía de carbón de quinientos megavatios.<sup>208</sup> En 2050, las emisiones de gases de efecto invernadero del plástico podrían alcanzar más de 56 gigatoneladas, lo que supone entre el 10 y el 13% del total del presupuesto de carbono restante.<sup>209</sup>

En última instancia, el plástico que no se trata acaba en el medio ambiente, donde continúa teniendo impactos climáticos conforme se degrada. Los microplásticos que hay en el mar pueden interferir con la capacidad del océano de absorber y secuestrar dióxido de carbono, ya que pueden reducir la capacidad del fitoplancton de fijar carbono con la fotosíntesis. Ello significaría que la contaminación con plástico puede interferir en el sumidero de carbono natural más grande del planeta, lo cual debe recibir una respuesta política inmediata. La misma incluye:

- Acabar con la producción y el uso de plástico desechable de un solo uso.
- Implementar la responsabilidad ampliada del productor como elemento fundamental de las economías circulares.
- Adoptar y hacer cumplir objetivos ambiciosos a fin de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en todos los sectores, incluyendo la producción de plástico.

<sup>207</sup> La contaminación humana y la acumulación de microplásticos puede producirse a través de los alimentos (debido al envasado y al consumo de mariscos), el aire (inhalación de aire contaminado) y el agua potable.

<sup>208</sup> *Plastic & Climate: The Hidden Costs of a Plastic Planet* - Centro de Derecho Ambiental Internacional (CIEL) - 2019 - <https://www.ciel.org/wp-content/uploads/2019/05/Plastic-and-Climate-FINAL-2019.pdf>

<sup>209</sup> *Op. cit.*

### 5.3. “Una” salud humana y planetaria

A la luz del reciente brote de la COVID, el capítulo presentará nuevas sinergias y compensaciones entre la mitigación del cambio climático y otros objetivos más generales como la salud y una mayor calidad ambiental. Estamos llamados a participar en un doble cambio de paradigma: por un lado, situar la salud en el centro de nuestras políticas públicas y, por otro, que el medio ambiente esté en el foco de nuestras políticas de salud. Esa es la misión fundamental del estado socio-ecológico: crear el vínculo entre las desigualdades y las crisis ecológicas, así como el vínculo entre la salud de los ecosistemas y la salud humana.

Ya es hora de dejar atrás el enfoque costo-beneficio que sigue dominando nuestras acciones colectivas y la toma de decisiones. Este enfoque asigna a cada aspecto de la vida un valor monetario y evalúa nuestras acciones e inversiones en términos de su coste monetario en relación con su beneficio monetario relativo. Un análisis de costo-beneficio consideraría que “los costes” de invertir en la mitigación del cambio climático superan “los beneficios” monetarios de seguir con las acciones habituales. Sin embargo, un enfoque de beneficios conjuntos reconoce “el valor intrínseco de la salud de nuestros ciudadanos y del planeta y su papel como fundamento de cualquier actividad económica”.<sup>210</sup> Si asumimos esta perspectiva, observamos que mitigar el cambio climático no solo es vital en relación con nuestra salud y bienestar colectivos, sino que también genera considerables ahorros sociales como resultado de una mejor salud, así como beneficios económicos asociados a la creación estimada de 24 millones de nuevos empleos antes de 2030. Por lo tanto, un enfoque mutuamente beneficioso reconoce las interconexiones intrínsecas que existen entre nuestros sistemas sociales y ecológicos como el fundamento de una economía que sea justa y sostenible, con la salud como el gran conector.<sup>211</sup>

De hacerlo, debemos dejar claro que aplicar una lente de bienestar al diseño de las políticas de mitigación del clima tiene el potencial de generar beneficios más amplios de bienestar, tanto a corto como a largo plazo. Un ejemplo son las sinergias que se producen entre la reducción simultánea de la contaminación atmosférica y las emisiones de GEI. Reducir la combustión de combustibles fósiles reduciría las emisiones de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), pero también las partículas sólidas asociadas y otros compuestos químicos, lo cual produciría beneficios para la salud y la calidad del aire.<sup>212</sup> Por lo tanto, la contaminación del aire está estrechamente relacionada con el cambio climático: el principal motor del cambio climático es la combustión de combustibles fósiles, que también contribuye de manera importante a la contaminación del aire y que tiene efectos negativos en el ecosistema del que dependemos, junto a la introducción de materiales de desecho en nuestro medio ambiente. Los esfuerzos para mitigar un aspecto pueden mejorar el otro.

Nuestro enfoque pretende integrar la salud en las políticas de reducción de carbono desde el inicio a través de una acción intersectorial. La mayor parte de las medidas y de las políticas que buscan reducir las emisiones de gases de efecto invernadero pueden beneficiar la salud humana, si se diseñan e implementan adecuadamente. Las políticas de reducción de carbono, que ya se sabe que aportan beneficios a la salud, incluyen aquellas que reducen las emisiones de contaminantes perjudiciales para

» La contaminación afecta más gravemente a los grupos más vulnerables, aunque sea un problema mundial.«

<sup>210</sup> *Five Pathways toward Health-Environment Policy in a Well-being Economy* – Grupo de trabajo WEAll: Éloi Laurent, Fabio Battaglia, Giorgia Dalla Libera Marchiori, Alessandro Galli, Amanda Janoo, Raluca Munteanu, Claire Sommer – Mayo de 2021

<sup>211</sup> Watts, N., y otros, 2019. *The 2019 report of The Lancet Countdown on health and climate change: ensuring that the health of a child born today is not defined by a changing climate*. The Lancet, 394(10211), pp. 1836-1878.

<sup>212</sup> Además del dióxido de carbono y otros gases de efecto invernadero (GEI), el mundo se enfrenta actualmente al problema de contaminantes locales como los óxidos de azufre (SOx), los óxidos de nitrógeno (NOx), las partículas y los compuestos orgánicos volátiles (COV) que son perjudiciales para la respiración.

» En otras palabras, los hogares de bajos ingresos son los menos culpables de las emisiones de CO<sub>2</sub>, pero los que más las sufren: se ven obligados a convivir con contaminantes y/o efectos directos del cambio climático que los propios contaminadores evitan al pagarlos.«

la salud efectuando cambios en la producción de la energía, la eficiencia energética, el transporte sostenible y el control de vertederos, entre otras.<sup>213</sup> Garantizar que los sistemas de salud figuren entre los sectores prioritarios es una oportunidad a la hora de alinear la acción sobre el cambio climático con los objetivos para mejorar la salud y el bienestar.

Los efectos fundamentales de la contaminación son ampliamente conocidos. Los efectos inmediatos de respirar aire contaminado exponen a los seres humanos a un mayor riesgo de sufrir asma y otras enfermedades respiratorias. Los contaminantes del aire son en su mayoría carcinógenos y dañan los sistemas inmunológico, endocrino y reproductivo, mientras que se han asociado altos niveles de contaminación por partículas con mayores incidentes de problemas cardíacos. Los estudios a más largo plazo muestran que las sustancias químicas tóxicas que se liberan al aire se depositan en las plantas y las fuentes de agua. Las moléculas contaminantes ascienden por la cadena alimentaria hasta llegar a los seres humanos cuando los animales comen esas plantas contaminadas y beben ese agua.

La contaminación afecta más gravemente a los grupos más vulnerables, aunque sea un problema mundial.

Muchos estudios han mostrado que algunos contaminantes tienen efectos perjudiciales sobre el crecimiento prenatal, mientras que tales contaminantes combinados con el proceso de envejecimiento hacen más vulnerables a los adultos de edad más avanzada. Lo que es más, afirman que los efectos por los niveles de contaminación tienden a ser más graves en subgrupos específicos en función de las disparidades territoriales y de la riqueza,<sup>214</sup> lo cual provoca que algunas comunidades estén expuestas a consecuencias ambientales más negativas que otras. Otros estudios sugieren que la exposición afecta negativamente las evaluaciones individuales del bienestar, incluso cuando los niveles de contaminación son relativamente bajos, y además de los efectos que tienen sobre la salud física.

Los objetivos combinados de lucha contra la contaminación y alcanzar un bienestar sostenible, incluyendo la salud, requerirían medidas de adaptación y protección que permitan abordar estas desigualdades en cuanto a la exposición a la contaminación. La elaboración de un nuevo modelo medioambiental significaría así mitigar drásticamente la contaminación global, luchar contra sus efectos perjudiciales sobre la naturaleza y los seres humanos, y compensar las injusticias.

<sup>213</sup> *Protecting health in Europe from climate change: 2017 Update* - OMS - 2017 [https://www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0004/355792/ProtectingHealthEuropeFromClimateChange.pdf](https://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0004/355792/ProtectingHealthEuropeFromClimateChange.pdf)

<sup>214</sup> A casi 9 de cada 10 personas que viven en áreas urbanas les afecta la contaminación del aire. Las más expuestas son las poblaciones de África, del sudeste asiático y de los países de ingresos bajos y medianos de todos los continentes. Guillem N, Cesari G. *Fighting ambient air pollution and its impact on health: from human rights to the right to a clean environment*. Int J Tuberc Lung Dis. 2015.

» Las políticas que alteran el medio ambiente también tienen impactos sobre las personas que viven en ellos. Y se convierte en un problema de justicia social cuando algunas personas pueden acceder a los recursos que les permiten aliviar esos impactos, mientras que otras no tienen acceso.«

La Agencia Europea de Medio Ambiente ha pedido recientemente “un cambio sistémico con políticas visionarias” de cara a proteger el medio ambiente y mejorar la salud y el bienestar de los ciudadanos europeos, a la luz de todos los beneficios que ya se han mencionado de vivir o trabajar en un entorno natural y ante el hecho de que la contaminación es la causa de casi medio millón de muertes anuales solo en la Unión Europea.<sup>215</sup>

Lo mismo se aplica a la biodiversidad. El 20 de mayo de 2020, la Comisión Europea adoptó la estrategia de biodiversidad y la estrategia de la granja a la mesa. Como elementos fundamentales del nuevo Pacto Verde Europeo, las iniciativas están destinadas a promover el refuerzo de la resiliencia de Europa. Estas estrategias medioambientales suponen un importante paso adelante, ya que reconocen que la protección de la biodiversidad y la mitigación del cambio climático son claves para el futuro de los europeos y las europeas y, sobre todo, admiten que se refuerzan mutuamente.

Esta revalorización de la biodiversidad en la agenda política de la Unión Europea subraya las interacciones existentes entre las actividades humanas, los ecosistemas y el clima. La protección de la biodiversidad no solo tendría como objetivo preservar los ecosistemas como tales, sino que también sería una forma de garantizar que conservamos la provisión de los servicios ecosistémicos asociados. Una biodiversidad que esté preservada aporta, por ejemplo, barreras naturales entre especies que previenen pandemias y ecosistemas en buen estado

que limpian nuestra agua, purifican nuestro aire, conservan nuestro suelo, regulan el clima, reciclan nutrientes y nos facilitan alimentos. Sin embargo, el crecimiento continuo de la población humana y del consumo per cápita ha llevado a una explotación insostenible de la diversidad biológica de la Tierra, agravada por el cambio climático, la acidificación de los océanos y otros impactos ambientales antropogénicos. Como consecuencia, la biodiversidad sigue disminuyendo, creando un vínculo claro entre el consumo y la pérdida de biodiversidad. Durante mucho tiempo, las actividades humanas solo han tenido en cuenta, en el mejor de los casos, la cuota de mercado del capital natural (recursos agrícolas y forestales), asumiendo solamente el valor económico de la biodiversidad.

Ello explicaría por qué el agotamiento y la degradación de muchos servicios de los ecosistemas derivados de la diversidad biológica suponen la pérdida de un activo de capital que, sin embargo, se refleja mal en los indicadores convencionales de crecimiento económico. Además, existe un corpus de trabajo consistente que implícitamente considera las justificaciones y las injusticias que surgen de las intervenciones de conservación de la biodiversidad. Algunos estudios<sup>216</sup> han mostrado evidencias de la existencia de una conexión causal entre la desigualdad económica y la pérdida de biodiversidad. Han descubierto que la cantidad de especies o cultivos que están amenazados o sufren declive aumenta sustancialmente entre países en función de la proporción del coeficiente de Gini de desigualdad de ingresos, lo que sugiere que la distribución económica tiene un efecto importante

<sup>215</sup> Laurent É, y otros (2021) *Toward Health-Environment Policy in a Well-being Economy*. En: Laurent É, (eds) *The Well-being Transition*. Palgrave Macmillan, Cham. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-67860-9\\_5](https://doi.org/10.1007/978-3-030-67860-9_5)

<sup>216</sup> Mikkelsen GM, Gonzalez A, Peterson GD (2007) *Economic Inequality Predicts Biodiversity Loss*. PLoS ONE. Editor académico: Jerome Chave, CNRS, Francia. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0000444>

sobre la forma en que interactuamos con los ecosistemas generales de los que dependen nuestras sociedades. Ahora se afirma<sup>217</sup> que la pérdida de biodiversidad tiene efectos negativos sobre varios aspectos del bienestar humano, como la salud, la seguridad alimentaria y la vulnerabilidad ante los desastres naturales. Las políticas que alteran el medio ambiente también tienen impactos sobre las personas que viven en ellos. Y se convierte en un problema de justicia social cuando algunas personas pueden acceder a los recursos que les permiten aliviar esos impactos, mientras que otras no tienen acceso.

Abordar estas injusticias sociales y ambientales<sup>218</sup> es, por lo tanto, una necesidad y debe constituir un pilar fundamental de la visión de soluciones socio-ecológicas. Las oportunidades que permiten ampliar las sinergias entre el clima y los resultados del bienestar, incluyendo la salud, pueden encontrarse en todos los sectores que se presentan en el siguiente capítulo.<sup>219</sup>

### 5.3.1. Facilitar servicios sanitarios de calidad a todos y todas con políticas que estén alineadas

Del mismo modo que se reconoce, cada vez más, que reconsiderar los objetivos sociales y la definición de progreso es fundamental de cara a situar la sostenibilidad en el centro de las decisiones políticas, la salud debe integrarse en las políticas de bienestar.

Gran parte de la asistencia sanitaria que se presta en todo el mundo se centra principalmente en los cuidados intensivos. Los estudios de la Organización Mundial de la Salud han examinado la carga de morbilidad agregada que se atribuye a riesgos ambientales clave a nivel mundial y regional, cuantificando la cantidad de muertes y enfermedades que causan factores como el agua no potable y el saneamiento insalubre, y la contaminación del aire en interiores y exteriores. Estos informes confirman que aproximadamente una cuarta parte de la carga mundial de morbilidad, y más de un tercio de la carga de niños y niñas, se debe a factores ambientales que pueden modificarse. Esta carga de morbilidad “en la que media el medio ambiente” es mucho mayor en el mundo en desarrollo que en los países desarrollados, aunque en el

caso de ciertas enfermedades no transmisibles, como las enfermedades cardiovasculares y el cáncer, la carga de morbilidad per cápita es mayor en los países desarrollados.<sup>220</sup>

En base a esta experiencia, sería fundamental examinar cómo se ven afectadas las enfermedades y lesiones específicas por los riesgos ambientales en Europa, y qué regiones y poblaciones son más vulnerables a las enfermedades y lesiones en las que media el medio ambiente. Facilitar “atención preventiva” incluye cualquier medida que tenga como objetivo evitar o reducir el número o la gravedad de las lesiones y las enfermedades, sus secuelas y sus complicaciones. Incluye intervenciones tanto en relación con la persona como con el colectivo.

Cuando las enfermedades no son transmisibles y aparecen por un impacto alto de factores ambientales, junto a otros factores biológicos (como el estrés, la mala alimentación, la falta de ejercicio), puede producirse un aumento tanto del bienestar personal como de la resiliencia, así como una reducción de los costes de los servicios de salud, a partir de un enfoque de atención que sea más preventivo, antes de que los síntomas se hagan evidentes o cuando empiecen a manifestarse.<sup>221</sup>

Aunque la mayor parte de las enfermedades crónicas pueden prevenirse,<sup>222</sup> solo se invierte en prevención un 3% de los presupuestos de salud.<sup>223</sup> Este hecho tiene consecuencias importantes de cara a la sociedad en general y está estrechamente vinculado a las desigualdades entre los diferentes grupos sociales en función del nivel de riqueza o educación, o la región en la que vive la gente. En la actualidad también hay pruebas directas de la vinculación entre la pobreza y la desigualdad (por ejemplo, por el aumento del estrés y la disminución de la capacidad de acceder a alimentos apropiados o que sean nutritivos), lo cual tiene impactos negativos sobre la salud de las personas, contribuyendo al desarrollo de problemas de salud física y mental como la depresión, enfermedades cardiovasculares, cáncer, etc. También ha quedado claro que la experiencia y la gravedad de la COVID ha afectado más a las personas de bajos ingresos o de grupos desfavorecidos. Esas desigualdades, que crean distintos niveles de esperanza de vida o de enfermedades crónicas entre los grupos sociales, son persistentes y se refuerzan mutuamente.

<sup>217</sup> *Ecosystem Conditions and Human Well-being - Current State & Trends Assessment - Condition and Trends Working Group, Volume 1.* Aproximadamente el 60% de los servicios de los ecosistemas (15 de cada 24) examinados se están degradando o se utilizan de manera insostenible, incluyendo el agua dulce, la pesca, la purificación del aire y el agua, y la regulación del clima regional y local, los peligros naturales y las plagas.

<sup>218</sup> En los países de ingresos altos, el 29% de las ciudades no cumplen las directrices de la Organización Mundial de la Salud. Pero, en esos países, las comunidades más pobres suelen estar más expuestas: las plantas de energía, las fábricas, las incineradoras y las carreteras con mucho tráfico suelen estar ubicadas en comunidades suburbanas pobres o cerca de ellas. Fuente: OMS

<sup>219</sup> *Accelerating Climate Action: Refocusing Policies through a Well-being Lens - OCDE - 2019*

<sup>220</sup> *Preventing Disease Through Healthy Environments - Towards an estimate of the environmental burden of disease - A. Prüss-Ustün y C. Corvalán - OMS - 2006*

<sup>221</sup> Países de todo el mundo están experimentando la adopción de un enfoque del bienestar que sea más holístico, centrado en esos aspectos preventivos de la salud. Por ejemplo, en Gales, y vinculados a la Ley de Bienestar de las Generaciones Futuras (Gales), están empezando a crear centros de bienestar o comunitarios para ayudar a las personas a adoptar estilos de vida más saludables, disminuir la soledad, etc.

<sup>222</sup> Al menos el 60% de todas las enfermedades cardíacas, los accidentes cerebrovasculares y la diabetes podrían prevenirse aplicando los procedimientos de prevención adecuados. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20210118-1?redirect=%2Feurostat%2Fnews%2Fwhats-new>

<sup>223</sup> Según las últimas cifras publicadas por Eurostat, los Estados miembros de la UE solo gastan de media un 2,8% de su presupuesto sanitario en atención preventiva, lo cual se traduce en un gasto de 82 EUR por habitante, de media. Con el 4,4% de su presupuesto sanitario destinado a cuidados preventivos, Italia y Finlandia son los Estados miembros de la UE que más gastan en prevención.

Además del efecto de la política económica sobre la salud y la política social, y de sus consecuencias sanitarias directas, las políticas económicas median en el impacto de los factores determinantes sociales de las desigualdades sobre la salud: las condiciones en las cuales las personas nacen, crecen, viven, trabajan y envejecen. Estos determinantes forman una red compleja e interconectada de factores ascendentes que afectan a la salud de la población y a las desigualdades de salud. Además, siguen existiendo diferencias considerables en cuanto a la salud dentro de los países. La salud auto diagnosticada, las enfermedades no transmisibles y los factores de riesgo a nivel individual siguen un gradiente social y las personas con un nivel socioeconómico más alto suelen estar mejor que aquellas de una posición social más baja. En la última década, ha mejorado la salud global a nivel europeo medida por la esperanza de vida al nacer. Sin embargo, esos beneficios se distribuyen de manera des-

igual entre los países, lo cual agrava las desigualdades de salud entre países.<sup>224</sup>

Por lo tanto, se requiere una acción concertada que tenga debidamente en cuenta la compleja red de factores determinantes de las desigualdades de salud, así como a las personas en situaciones vulnerables, si se quieren reducir las desigualdades de salud en la UE. Las inversiones coordinadas pueden promover estrategias de desarrollo que sean más rentables, con múltiples beneficios sociales y económicos colaterales, además de beneficios para la salud mundial, tanto a corto como a largo plazo. Por lo tanto, es fundamental reposicionar el sector de la salud de manera que actúe de forma más eficaz en las políticas de salud preventiva, al tiempo que se mejoran las asociaciones intersectoriales, a fin de abordar las causas ambientales de las enfermedades y las lesiones.

## Incorporar el enfoque “una salud”<sup>225</sup> en Europa

a fin de desarrollar la preparación frente a una pandemia, mejorar los programas de prevención de la pandemia e investigar y controlar los brotes en todos los sectores. Además, deben abordarse las desigualdades en cuanto a la salud mediante la adopción de indicadores agregados de salud para prevenir y controlar las enfermedades zoonóticas y abordar desafíos generales como la resistencia a los antimicrobianos, la seguridad alimentaria y la nutrición, así como los problemas comunitarios y de salud que surgen de las relaciones con la tierra y el medio ambiente ante la degradación ambiental y el cambio climático.

## La prevención puede tener un impacto significativo en el logro de los objetivos de bienestar sostenible

y en la sostenibilidad de los sistemas de salud, particularmente en relación con la creciente carga de enfermedades crónicas que están relacionadas con causas ambientales. Los sistemas de bienestar deben dirigirse mejor a las poblaciones que están en situaciones de vulnerabilidad. Facilitar una cobertura sanitaria universal debe ser un elemento clave de tales esfuerzos, creando condiciones de igualdad en términos de acceso y utilización de los servicios de salud.

<sup>224</sup> *Health Inequalities in Europe: Setting the Stage for Progressive Policy Action*. Timon Forster, Alexander Kentikelenis y Clare Bambra - FEPS - 2019  
<https://www.fepeurope.eu/attachments/publications/1845-6%20health%20inequalities%20inner-hr.pdf>

<sup>225</sup> “One Health” es un enfoque promovido por las Naciones Unidas para diseñar e implementar programas, políticas, legislación e investigación en los cuales múltiples sectores se comuniquen y trabajen juntos de cara a lograr mejores resultados de salud pública.

# Incluir un capítulo reforzado en el Pilar Europeo de Derechos Sociales

---

que subraye el derecho a un medio ambiente saludable como un elemento esencial para garantizar condiciones de vida y de trabajo adecuadas y promover el bienestar. El derecho humano a un medio ambiente saludable reúne las dimensiones ambientales de los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales, y protege los elementos fundamentales del medio ambiente natural que permiten llevar una vida saludable. Estipularía explícitamente que los ecosistemas diversos, junto al agua, el aire y unos suelos limpios, son indispensables para la salud humana. Además, a diferencia de algunas leyes nacionales, no existe un reconocimiento a nivel europeo e internacional del derecho individual a un medio ambiente sano. El artículo 37 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE solo recoge el principio general de protección del medio ambiente en la legislación de la UE, pero no lo declara un derecho sustantivo. La Comisión debe esforzarse para llenar este vacío a nivel europeo y promover también el reconocimiento internacional de este derecho humano.

## Realizar pruebas de estrés a la capacidad de los sistemas de salud de los Estados miembros para gestionar de manera socialmente equitativa las enfermedades existentes y las próximas crisis y tensiones relacionadas con el cambio climático

---

Las medidas de protección de la salud incluirían:

- mejorar la vigilancia de enfermedades, especialmente de las enfermedades transmitidas por vectores que son sensibles al clima;
  - supervisar y realizar cambios en las exposiciones ambientales, como la contaminación del aire;
  - garantizar los suministros médicos esenciales y la prestación de servicios de salud durante desastres;
  - mejorar la preparación, la planificación y la respuesta a las olas de calor y otros acontecimientos extremos;
  - facilitar la coordinación entre la salud y otros sectores a fin de hacer frente a los cambios en la incidencia y la distribución geográfica de las enfermedades;
  - contabilizar a nivel europeo los productos y equipos médicos estratégicos para su despliegue cuando y donde sea necesario.
-

# Alinear las políticas que tienen como objetivo reducir los efectos del cambio climático sobre la salud humana

por ejemplo, fortaleciendo los servicios de salud, **con el objetivo de reducir la pobreza y las desigualdades**. El acceso universal a los servicios de salud es necesario a fin de proteger a los estratos pobres de la población. Ampliar el derecho a la salud significaría incluir condiciones ambientales que sean apropiadas para el cumplimiento de la mayor parte de los demás derechos esenciales (como la alimentación, el aislamiento de la vivienda y las condiciones laborales). Permitiría recopilar sistemáticamente datos sobre la exposición a los peligros ambientales por grupo socio-profesional o de ingresos, y sobre la vulnerabilidad acumulada y los riesgos para la salud entre los grupos sociales por la distribución de la carga de la desigualdad ambiental.

## 5.3.2. Una biodiversidad proteccionista

Una agenda política que esté dirigida al bienestar sostenible de todos y todas requiere una revisión de la concepción dominante de capital natural. Alejada de una transformación ciega de la naturaleza en recursos naturales, la preservación del capital natural –desde la perspectiva del bienestar sostenible– tendría que mirar hacia la justicia social,<sup>226</sup> ya que la biodiversidad facilita servicios ecosistémicos asociados para la mayoría.

Aunque los dirigentes europeos han reconocido la importancia de “una recuperación verde”, la atención se ha centrado principalmente en el cambio climático. Sin embargo, la pérdida de biodiversidad y el cambio climático son desafíos de similar magnitud y urgencia, y que están fundamentalmente interrelacionados. Deben abordarse juntos como parte de una recuperación ecológica e inclusiva más general.

Existe un argumento claro para integrar las perspectivas de salud en la política y la práctica de la diversidad biológica, y un argumento igualmente contundente de cara a asegurar que las consideraciones de diversidad biológica se integren plenamente en la política y en la práctica de la salud. Es fundamental integrar la perspectiva de salud en la política y en la práctica de la diversidad biológica, y que las perspectivas de salud se articulen claramente en un marco internacional de diversidad biológica después de 2020.

En lugar de incentivar actividades que dañan la biodiversidad, los gobiernos y la UE deben redirigir las ayudas a actividades que generen resultados socioeconómicos y que tengan un impacto positivo sobre la biodiversidad (por ejemplo, los gobiernos podrían facilitar fondos específicos para promover la biodiversidad y otros bienes públicos ambientales en los sistemas agrícolas). Los pagos agroambientales, por ejemplo, tienen el potencial de generar resultados “beneficiosos para todos”, tanto en el desempeño ambiental como para la salud.

<sup>226</sup> Éloi Laurent y Jacques Le Cacheux, 2012, *Économie de l'Environnement et Économie Écologique*, París, Armand Colin. Se podría “evaluar” el valor social del medio ambiente aplicando valores económicos (un precio, en su mayor parte) a los no económicos, por ejemplo, al valor de la existencia. El autor propone así que el consumo se sustituya por el concepto más patrimonial de “capital natural” cuya tasa de crecimiento futuro no está garantizada, a diferencia del consumo.



## Garantizar el reconocimiento de la biodiversidad como un bien público de carácter global

---

y como una agenda política central, a todos los niveles de gobierno, además de la Estrategia de Biodiversidad que se ha propuesto recientemente para 2030. Una característica de la biodiversidad que califica como bien público de carácter global es su potencial inherente a la hora de aportar beneficios –reconocidos o no– para la sociedad en general (es decir, a través de los servicios de los ecosistemas). Las actividades que suponen una amenaza para la biodiversidad también ponen en riesgo esa capacidad. El concepto de servicios ecosistémicos que sean un bien público puede aportar más información sobre los valores de uso y no uso, ya que la utilización humana de la tierra influye y determina esencialmente la extensión de la biodiversidad y el tamaño de los servicios ecosistémicos.

- Ampliar el alcance del principio de precaución, consagrando el principio de no regresión ambiental y estableciendo la primacía de la protección de la biodiversidad sobre los imperativos económicos.
- Redefinir la designación de “áreas protegidas” como un instrumento importante de cara a asegurar el suministro de bienes públicos de biodiversidad al tiempo que incorpora preocupaciones por la justicia social.

## Establecer una Ley de Biodiversidad

---

Ello implicaría establecer un marco de biodiversidad que sea jurídicamente vinculante, similar a la Ley del Clima, que defina una ruta a través de un conjunto de objetivos de obligado cumplimiento para 2030, 2040 y 2050, y los compromisos asumidos en la COP15. La Comisión debe presentar una propuesta legislativa a tal efecto sin demora.

## La protección de la biodiversidad debe integrarse en todo el gasto y todos los programas de la UE en base a la taxonomía de la UE

---

con los principios de precaución y “el que contamina paga” prevaleciendo en las acciones de la UE, reorientando los sistemas impositivos hacia una mayor utilización de los impuestos medioambientales y eliminando las subvenciones que sean perjudiciales para el medio ambiente, a más tardar, en 2030.

---

# Aumentar la inversión en conservación, uso sostenible y restauración de la biodiversidad

y poner precio a la pérdida de biodiversidad, fijando objetivos de gasto en biodiversidad en las medidas de estímulo y los planes de recuperación de la COVID-19, y reformar las ayudas que sean perjudiciales para la biodiversidad.

## Desarrollar e incorporar evaluaciones del impacto sobre la salud de los riesgos de las enfermedades emergentes y pandémicas

en los principales proyectos de desarrollo y uso de la tierra, al tiempo que se reforma la ayuda financiera para el uso de la tierra, de modo que se reconozcan y se aborden explícitamente los beneficios y los riesgos para la biodiversidad y la salud.

### 5.3.3. Abordar los desafíos crecientes a la sostenibilidad del sistema alimentario

La agricultura ha alcanzado un gran éxito en la lucha contra el hambre, dando de comer al planeta y contribuyendo al desarrollo económico, incluso facilitando empleo al 28% de los trabajadores y las trabajadoras de todo el mundo. Sin embargo, este éxito ha llegado con un alto precio. El sector agrícola, junto a la silvicultura y otros usos de la tierra, contribuye a casi una cuarta parte de todas las emisiones antropogénicas de gases de efecto invernadero (GEI).<sup>227</sup> La mitad de esta participación procede de emisiones agrícolas directas, principalmente de la ganadería, y la mayor parte del resto proviene de la deforestación, cuya principal impulsora es la agricultura.

De no controlarse, los impactos del cambio climático, como las olas de calor, las sequías y las inundaciones, amenazarán la seguridad alimentaria y la viabilidad de

# 1/4

El sector agrícola, junto a la silvicultura y otros usos de la tierra, contribuye a casi una cuarta parte de **todas las emisiones antropogénicas de gases de efecto invernadero (GEI)**.

los patrones actuales de producción agrícola. Además, el suelo puede volverse infértil debido al uso constante de insecticidas y pesticidas. Al mismo tiempo, los actores del sistema de producción de alimentos tienen bajos ingresos y están más expuestos que otros a sustancias nocivas. Sectores como el sistema sanitario o el hídrico pagan los daños que la agricultura provoca en la alimentación y el medio ambiente. Específicamente, los alimentos que suministra el sistema actual pueden tener

<sup>227</sup> IPCC - Agriculture, Forestry and Other Land Use (AFOLU) in Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Edenhofer, O., R. Pichs-Madruga, Y. Sokona, E. Farahani, S. Kadner, K. Seyboth, A. Adler, I. Baum, S. Brunner, P. Eickemeier, B. Kriemann, J. Savolainen, S. Schlömer, C. von Stechow, T. Zwickel and J.C. Minx (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA.

## » La elaboración de un nuevo modelo ambiental requeriría abordar la sostenibilidad del sector alimentario y reexaminar toda la cadena de valor de los alimentos, incluyendo la demanda.«

consecuencias no deseadas sobre la salud, que son costosas para la población y no se tienen en cuenta.<sup>228</sup>

Por lo tanto, hace falta un cambio de perspectiva de cara a integrar mejor los crecientes desafíos a la sostenibilidad que plantea el sistema alimentario. La Política Agrícola Común (PAC) debe crear una sociedad más sana, proteger nuestro medio ambiente y garantizar la viabilidad futura de las empresas agrícolas y alimentarias de la UE. Por lo tanto, debe garantizar la plena coherencia de las políticas, abarcando las políticas agrícolas, alimentarias, ambientales y climáticas. Además, el apoyo presupuestario y las políticas de regulación de existencias que faciliten un entorno más favorable a la biodiversidad también podrían desempeñar un papel

importante para que los sistemas agroalimentarios sean más sostenibles y saludables, ayudando a reducir la presión sobre los ecosistemas.

La elaboración de un nuevo modelo ambiental requeriría abordar la sostenibilidad del sector alimentario y reexaminar toda la cadena de valor de los alimentos, incluyendo la demanda. Un sistema alimentario que sea verdaderamente sostenible requiere una perspectiva más amplia en la formulación de políticas. Un enfoque integral y con criterios múltiples enfatizaría prioridades más generales como facilitar el acceso a una dieta saludable, garantizar un medio ambiente seguro y en buen estado, mitigar los riesgos del cambio climático y gestionar de manera sostenible los recursos naturales y humanos.

## Alinear la PAC con los objetivos del Pacto Verde Europeo

dedicando suficientes fondos de calidad de la PAC a incentivar y recompensar a los agricultores y las agricultoras de manera que cumplan los objetivos del Pacto Verde Europeo. Ello incluiría: reducir el uso de pesticidas, fertilizantes y antimicrobianos, incrementar la agricultura orgánica, la agroecología y la agrosilvicultura, desplegar elementos de paisaje de alta biodiversidad, reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, prevenir la pérdida y el desperdicio de alimentos, mejorar la circularidad del sector agrícola, entre otras cosas, mejorando el ciclo de los nutrientes, protegiendo y restaurando los ecosistemas (especialmente en Natura 2000 y las áreas protegidas), y promoviendo dietas saludables que sean sostenibles.

<sup>228</sup> A nivel mundial, se estima que 820 millones de personas sufrieron desnutrición en 2018, frente a los 811 millones del año anterior, lo que supone el tercer año consecutivo de aumentos. Al mismo tiempo, el sobrepeso y la obesidad siguen creciendo en todas las regiones, especialmente entre los niños y las niñas en edad escolar y los adultos. *The State of Food Security and Nutrition in the World - OMS - Informe 2019*. <http://www.fao.org/3/ca5162en/ca5162en.pdf>

## Hacer cumplir los principios de precaución, “no regresión” y “no hacer daño”

---

en todos los aspectos de la política alimentaria y agrícola.

## Llenar el vacío legislativo sobre la protección del suelo

---

proponiendo un marco que sea jurídicamente vinculante de cara a abordar la degradación del suelo a nivel de la UE, incluyendo la reducción de la erosión del suelo, aumentar su buen estado y la biodiversidad y gestionar los contaminantes presentes en el mismo.

## Reforzar la gestión de las crisis del mercado agrícola en la PAC

---

con una reserva presupuestaria que sea suficiente y específica y utilizando auténticos reguladores sectoriales nacionales y europeos, como los que existen en el sector energético. El objetivo sería poner en funcionamiento palancas reguladoras e involucrar al sector privado en el fortalecimiento de la seguridad alimentaria europea. La creación de una política de almacenamiento para la seguridad alimentaria, como las que existen en todos los países de la UE para el petróleo, debe contribuir a la implementación del “Plan de contingencia para la seguridad alimentaria” del paquete de políticas de la granja a la mesa.

## Promover la integración de la agricultura agroecológica en la agricultura de la UE

---

En general, algunas prácticas agrícolas y hábitos alimentarios contribuyen al riesgo de enfermedades crónicas y, como ahora se ha hecho evidente, a la aparición de nuevos agentes infecciosos debido a su impacto en los ecosistemas y la biodiversidad. Ahora es fundamental organizar la transición a modelos de producción y consumo que generen salud a la larga. La política agrícola europea puede y debe servir a los objetivos del bienestar sostenible, en todos sus componentes. Por ello, debemos proponer líneas políticas ambiciosas que orienten la producción agrícola del futuro:

- Alcanzar el 50% de agricultura agroecológica en 2040 (apoyo al mantenimiento y la transición, con un enfoque especial en la puesta en marcha de jóvenes agricultores/as en agroecología). Ello requeriría
-

una transformación del sistema de ayuda por hectárea (que crea efectos de renta en el mercado de la tierra) a una ayuda por trabajador/a agrícola (más equitativa a efectos de apoyo al empleo).

- Delimitar un mecanismo de apoyo financiero específico dentro del pilar 1 de la PAC para los pequeños agricultores, los criadores y los pescadores, respetando los principios de la agroecología.
- Fomentar el cultivo de proteínas vegetales y apoyar la reconversión de la ganadería y el mantenimiento de pastizales permanentes que sean útiles para la biodiversidad.
- Prohibir las semillas transgénicas antes de 2025, así como los pesticidas más dañinos para el medio ambiente para 2035 y reducir los fertilizantes nitrogenados.
- Apoyar a los pequeños comedores escolares locales y orgánicos a fin de ayudarlos a absorber los costes adicionales que genere la transición.

### 5.3.4. Contaminación cero

La contaminación del aire, el agua y el suelo, así como el uso de productos químicos peligrosos, puede socavar la salud de todos los ciudadanos y las ciudadanas.

La contaminación del aire se considera el mayor riesgo medioambiental de Europa. Según las últimas estimaciones, la exposición a partículas finas (el contaminante con impactos más graves sobre la salud humana) causó más de 400.000 muertes evitables en Europa, en 2018. Dichas muertes se debieron principalmente a enfermedades cardiovasculares, respiratorias y al cáncer. Pero, además de estas enfermedades tan graves, existe una creciente evidencia de que la exposición a la contaminación del aire se asocia con otros efectos sobre la salud. Entre ellos, la diabetes tipo 2 de nueva aparición, la inflamación sistémica o trastornos mentales como la enfermedad de Alzheimer y la demencia. La contaminación del aire también afecta al medio ambiente, por

ejemplo, reduciendo la biodiversidad de ciertos ecosistemas y afectando al crecimiento de la vegetación y los cultivos.

Según el último informe de la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA) sobre la calidad del agua en Europa, solo el 40% de los ríos, lagos, estuarios y aguas costeras cumple el estándar ecológicamente aceptable de la Directiva europea sobre el agua.<sup>229</sup> El principal contaminante presente en las aguas superficiales es el mercurio, así como los residuos de plaguicidas y de las plantas de tratamiento de las aguas residuales. La principal fuente de contaminación de las aguas subterráneas son los nitratos y pesticidas que se usan en la agricultura, así como los vertidos de líquidos no conectados al sistema de alcantarillado y de las fábricas industriales abandonadas. El agua de buena calidad para consumo y esparcimiento humano está intrínsecamente ligada al agua que sea buena para el medio ambiente, y todas se ven afectadas por presiones similares.

Que los suelos estén en buen estado es fundamental no solo para la producción sostenible, sino también a la hora de abordar el cambio climático y la pérdida de biodiversidad. En este espacio también es donde los nutrientes se transforman en formas que las plantas pueden absorber, permitiendo que se forme la biomasa y almacene carbono. Asimismo, es aquí donde nuestra futura agua potable comienza su viaje de purificación natural hacia las aguas subterráneas. La forma en la que usamos la tierra suele introducir sustancias adicionales en estos ecosistemas únicos para proteger cultivos seleccionados o agregar nutrientes. Los contaminantes que libera la industria, el transporte y otras actividades económicas

» La contaminación del aire se considera el mayor riesgo medioambiental de Europa.«

<sup>229</sup> Agencia Europea del Medio Ambiente- *European waters - Assessment of status and pressures* - 2018

también pueden recorrer largas distancias y llegar a los suelos, donde se diluyen y se almacenan temporalmente. El suelo, que es un componente de la tierra, se considera contaminado cuando los contaminantes afectan negativamente a la salud humana o el medio ambiente. La prevención sigue siendo la forma más eficaz y económica de garantizar suelos en buen estado, y agua y aire más limpios, a largo plazo. Cualquier iniciativa dirigida a prevenir y reducir la contaminación –del diseño de productos, mejor reciclaje, la gestión de residuos, la rotación de los cultivos, la agricultura de precisión y la reducción del uso de pesticidas y fertilizantes a un transporte y una industria más limpios–, así como a apoyar a las autoridades a fin de que implementen medidas efectivas contribuirá a aliviar las presiones sobre estos ecosistemas vitales.

En mayo de 2021, la Comisión Europea publicó su muy esperado Plan de Acción de contaminación cero, que es

# 40%

Solo el 40% de los ríos, lagos, estuarios y aguas costeras **cumple el estándar ecológicamente aceptable** de la Directiva europea sobre el agua.

una de las últimas piezas que faltaban del Pacto Verde Europeo. Sin embargo, la propuesta se queda corta a la hora de intensificar las acciones que permitan prevenir la contaminación en origen y, en cambio, principalmente enumera las actuales obligaciones legales y las revisiones en curso de la legislación de la UE.

## Actualmente no existe un marco general a nivel de la UE que pueda abordar las complejas interconexiones entre los ámbitos políticos relevantes que afectan al medio ambiente y la salud

Por lo tanto, pedimos que se adopte una estrategia integral de salud ambiental a fin de agilizar los requisitos de salud en las propuestas políticas relevantes de la UE. La estrategia debe proporcionar un marco coherente en relación con las amenazas a la salud pública asociadas al medio ambiente, incluyendo la contaminación del aire, el agua y el suelo. En este sentido, el objetivo de un plan de acción de la Comisión Europea que aspire a la contaminación cero debe ser reducir de forma urgente y drástica la exposición de toda la población a productos nocivos para el medio ambiente y la salud. La UE debe centrarse en las poblaciones de mayor riesgo afectadas por una o múltiples formas de vulnerabilidad biológica o social, por ejemplo, las personas tienen problemas de salud graves, los niños/as, las personas mayores y las personas que viven en la pobreza. También debe abordar los desequilibrios sociales en relación con la exposición a la contaminación del aire que suelen ser mucho más elevados en los vecindarios desfavorecidos, en particular, contaminantes locales como los óxidos de azufre (SO<sub>x</sub>), los óxidos de nitrógeno (NO<sub>x</sub>) y las partículas y los compuestos orgánicos volátiles (COV).

## Enfocarse en los beneficios colaterales que existen entre el Plan de Acción de contaminación cero

---

y el Plan europeo de lucha contra el cáncer, la Estrategia de la granja a la mesa y la Estrategia de biodiversidad de la UE para 2030.

## Iniciar una estrategia europea que proponga medidas concretas para reducir la exposición a los disruptores endocrinos (EDC)

---

como los pesticidas, complementando *la estrategia para la sostenibilidad de las sustancias químicas, publicada por la Comisión Europea, como parte de la ambición de contaminación cero de la UE. Ello debe hacerse estudiando la adopción de medidas de precaución, en toda la legislación pertinente de la UE.*

## Evaluar sistemáticamente el ciclo de vida de las sustancias peligrosas

---

y su impacto sobre el aire, el suelo y los recursos hídricos, las aguas superiores e inferiores, a fin de realizar una evaluación holística del impacto de las propuestas legislativas sobre el bienestar en base a evidencias, y considerando los aspectos sociales, medioambientales y los beneficios económicos de dicho enfoque.

## Desarrollar soluciones digitales que contribuyan a reducir la contaminación

---

(informes y seguimiento en vivo de la calidad del aire y las emisiones, establecer un sistema de alerta armonizado sobre los niveles de contaminación, centralizar todos los datos disponibles relacionados con la contaminación a fin de mejorar su trazabilidad a lo largo de todo el ciclo de vida, de la producción (integrando el consumo de recursos) al uso, y en las fases de emisión y liberación).

---

THERE IS NO



PLANET B







# CAPÍTULO 6

## Tener una vida segura en una sociedad justa, igualitaria y diversa

Introducción	Garantizar sustentos para todos y todas en Europa	Luchar contra las desigualdades de ingresos y riqueza
209	214	234
Capacitar a las mujeres y a las minorías: los héroes de la COVID		
251		

Ya a finales de 2019, se estimaba que el 21% de la población de la Unión Europea, más de 90 millones de ciudadanos y ciudadanas, estaba en riesgo de pobreza y exclusión. La pandemia de la COVID-19 ha agregado más a esta cifra y los primeros pronósticos estiman que especialmente los asalariados y las asalariadas de bajos ingresos están llevando el peso de las consecuencias económicas de la crisis.

## Resumen

Ya a finales de 2019, se estimaba que el 21% de la población de la Unión Europea, más de 90 millones de ciudadanos y ciudadanas, estaba en riesgo de pobreza y exclusión. La pandemia de la COVID-19 ha agregado más a esta cifra y los primeros pronósticos estiman que especialmente los asalariados y las asalariadas de bajos ingresos están llevando el peso de las consecuencias económicas de la crisis. Al mismo tiempo, el 1% de los hogares de Europa dispone aproximadamente del 25% de la riqueza neta del continente, y sin pagar impuestos sobre esos activos totales, salvo en un único país de la Unión Europea. Esa precariedad y esas desigualdades separan a las sociedades europeas y minan su capacidad para abordar los efectos de prueba del cambio, que es inevitable a la luz de la crisis del clima, el cambio demográfico y la digitalización. Reconstruir las sociedades europeas en línea con los principios subyacentes a la noción de bienestar sostenible para todos y todas tiene, por lo tanto, carácter de urgencia.

El trabajo conexo debe iniciarse desarrollando soportes efectivos contra la pobreza. A pesar de la magnitud de la crisis europea de pobreza, la acción política de la Unión Europea hasta la fecha no la ha abordado con la debida determinación. Con objeto de rectificar, debe adoptarse una ley europea contra la pobreza que defina como objetivo jurídicamente vinculante de la política de la Unión Europea la erradicación total de

**21%** 

**Se estima que más de 90 millones de ciudadanos y ciudadanas, casi el 21% de la población de la Unión Europea, está en riesgo de pobreza y exclusión social**

» Junto a la pobreza, las desigualdades en términos de ingresos y riqueza representan dimensiones fundamentales de las crisis sociales europeas.«

la pobreza en Europa antes de 2050, del mismo modo que la ley del clima de la Unión Europea lo hace en el ámbito de la acción del clima. Erradicar la pobreza requiere que se sofoquen los factores que la motivan. En este sentido, es clave reforzar los sistemas de seguridad social y volver a regular mercados laborales que, en la actualidad, están plagados de formas precarias y atípicas de empleo, con bajos salarios y que son inseguros. Resolver la crisis actual de vivienda, que fuerza a las familias a sobrecargar sus presupuestos debido a la falta de viviendas asequibles, constituye otra necesidad, como también lo son las medidas para impulsar las infraestructuras y las capacidades de asistencia en toda la Unión de cara a evitar que los trabajadores, especialmente las mujeres, sean excluidos de los mercados laborales. Definir estrategias políticas comunes y apoyarlas con inversión de la Unión Europea con la finalidad de controlar estas emergencias equivaldría a una potente manifestación del compromiso de la Unión Europea con el bienestar de sus ciudadanas y ciudadanos.

Junto a la pobreza, las desigualdades en términos de ingresos y riqueza representan dimensiones fundamentales de las crisis sociales europeas. Como queda cada vez más claro, los sistemas fiscales y de fijación de salarios de Europa han perdido evidentemente su eficacia ante una competencia internacional que es cada vez más feroz y frente a un capital sin ataduras. Reconstruir los sistemas de negociación colectiva, adaptándolos a las nuevas realidades del mercado laboral e impulsando la transparencia salarial, son pasos fundamentales que deben adoptarse. Del mismo modo, garantizar una fiscalidad más justa y efectiva de la riqueza privada y la renta corporativa, mediante una acción coordinada de la Unión Europea y a nivel mundial, son elementos necesarios de una estrategia efectiva que permita cerrar la brecha creciente entre los ricos y el resto. Sin embargo, depender de una distribución más igualitaria de la riqueza y de los ingresos entre los miembros individuales de la sociedad tiene sus límites, especialmente ante la necesidad de garantizar una utilización más eficiente de los recursos, que se deriva de la crisis ecológica. Por lo tanto, crear riqueza común para la utilización colectiva de los recursos, mediante la expansión de los servicios públicos y el apoyo a iniciativas que lideren los ciudadanos y las ciudadanas para generar riqueza común, deben ser elementos centrales de la política social en el futuro.

La pandemia de la COVID-19 ha subrayado cómo nuestras sociedades dependen críticamente de las aportaciones de grupos sociales que, en muchos aspectos, se quedan al margen de nuestro modelo económico y social. Mientras que las mujeres, las minorías étnicas, los migrantes, los jóvenes y otros colectivos tienen que lidiar con dificultades excepcionales para mantener a la sociedad en funcionamiento, su acceso a oportunidades sociales, económicas y políticas sigue siendo desigual. La era de la post-COVID debe, por lo tanto, ser un periodo de impulso conjunto de la igualdad de oportunidades para todos los miembros de la sociedad con objeto de convertir el bienestar sostenible para todos y todas en un proyecto que sea incluyente y no discriminatorio. Ello requerirá tanto estrategias específicas, por ejemplo, para abordar la situación específica de las mujeres, los jóvenes y los migrantes, como una acción horizontal que permita reforzar los derechos fundamentales y el estado de derecho.

## 6.1. Introducción

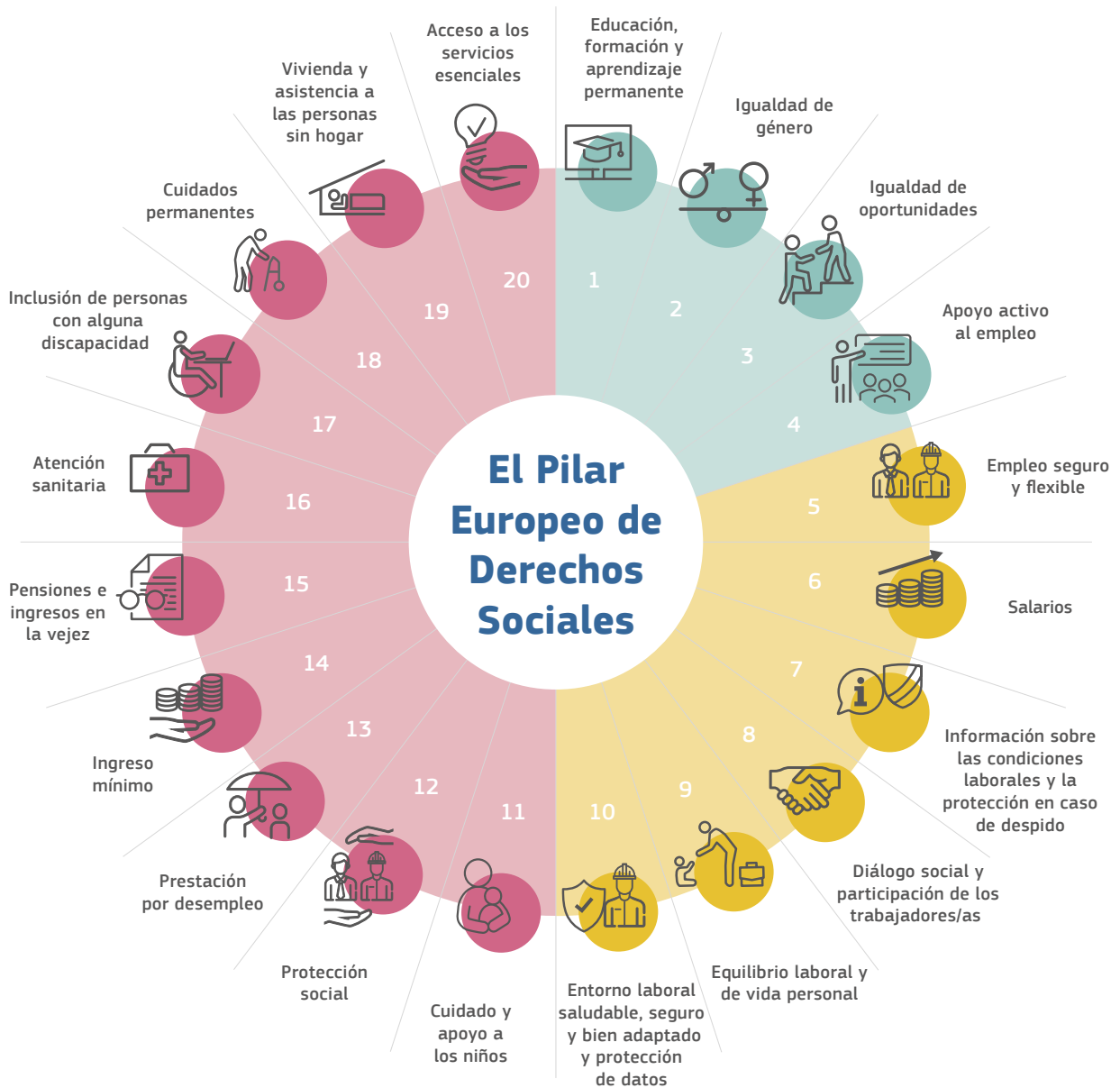
Tras más de un año conviviendo con la pandemia de la COVID-19, la sociedad europea tiene una idea clara de cómo el virus ha creado algo más que una crisis de salud pública. De hecho, rápidamente surgieron evidencias de cómo la pandemia y su impacto en la vida económica y social incrementaron la pobreza y las privaciones en todo el continente. Las informaciones sobre el gran aumento de la dependencia de los bancos de alimentos entre una parte de la población a fin de poder cubrir sus necesidades básicas de nutrición –que en algunos países casi duplicaron temporalmente la demanda de tales servicios– se percibieron con conmoción y consternación en todo el continente poco después de la aparición del virus.<sup>230</sup> Y también es ahora de dominio público la difícil situación de los trabajadores y las trabajadoras que están en primera línea, que han puesto en riesgo su vida para mantener a la sociedad en funcionamiento, dotando de personal a los supermercados y atendiendo a los enfermos, en condiciones de trabajo arduas y con bajos salarios.

Estos ejemplos de crisis social no fueron causados por la pandemia, sino que han sido la consecuencia lógica del desmantelamiento total del modelo social europeo mediante reformas impulsadas por el mercado a lo largo de las últimas cuatro décadas. Especialmente desde la creación del mercado único europeo, a principios de la década de 1990, el capital es casi perfectamente libre en Europa para migrar donde su uso prometa mayores beneficios. En consecuencia, los gobiernos de todo el continente hacen frente a presiones para limitar “la carga” que imponen a unos inversores despreocupados, y han elegido –o se han visto obligados– a reducir los impuestos de sociedades, desregular los mercados laborales y deshacer los sistemas de seguridad social.

Como resultado, los trabajadores y las trabajadoras –y la sociedad en general– se quedan a merced de los mercados. La crisis financiera mundial y la subsiguiente gran recesión demostraron brutalmente a qué conduce esto. Los indicadores de emergencia social comienzan a dispararse cuando el crecimiento se ralentiza, o incluso se

<sup>230</sup> <https://fp.eurofoodbank.org/social-emergency-fund/>

## Los 20 principios del Pilar Europeo de Derechos Sociales<sup>231</sup>



<sup>231</sup> [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-action-plan\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-action-plan_en)

vuelve negativo. En 2012, en el punto álgido de la última crisis económica en Europa, más de una quinta parte de la población de la UE sufría privaciones materiales graves,<sup>232</sup> con una tasa superior al 60% en países específicos.<sup>233</sup> Dado que en la mayoría de los países europeos los sistemas de seguridad social y protección social han experimentado pocos cambios desde ese último episodio de casi colapso social, es difícil ahuyentar el miedo a que los ciudadanos y las ciudadanas de la UE se enfrenten a la repetición de tales dificultades a medida que se desarrolle el impacto económico y social total de la pandemia, a menos que se produzca pronto un cambio drástico de política.

# 60%

En 2012, en el punto álgido de la última crisis económica en Europa, más de una quinta parte de la población de la UE sufría privaciones materiales graves, con una tasa superior al 60% en países específicos.

Sin embargo, los trabajadores y los ciudadanos tienen pocos beneficios que esperar de la economía, incluso cuando no está estancada en modo crisis. Según la OCDE, las economías occidentales han sufrido un desacoplamiento efectivo entre la productividad y el crecimiento de los salarios desde el inicio del nuevo milenio, como poco. Eso significa que quienes producen más riqueza con su trabajo cuando la economía crece apenas participan de ella y, en cambio, sus salarios se estancan.<sup>234</sup> Esa tendencia no solo afecta a los trabajadores y las trabajadoras que se encuentran en la parte inferior de la distribución de rentas, sino a todo el espectro salarial, especialmente a partir de la crisis financiera mundial. En consecuencia, la clase media, que se suele pensar que es la columna vertebral de las economías avanzadas, se ha visto exprimida significativamente en todos los Estados miembros de la UE –excepto en cuatro– desde que las turbulencias financieras sacudieron al mundo hace más de una década.<sup>235</sup>

Como se ha señalado anteriormente en este informe (véase el capítulo 1, en particular), este declive social y esta fragilidad demuestran, cada vez más, que son una

estrategia contraproducente de la Unión Europea, especialmente a la luz de la transformación masiva de las bases sociales y económicas de Europa que el cambio climático y la degradación ambiental hacen inevitable. La sociedad se vuelve cada vez más incapaz de hacer frente a la adversidad y desarrollar un sentido de propósito común debido a que esas erosiones del tejido social y la proliferación de las dificultades fomentan la ansiedad entre la población en general, y no solo entre los grupos más desfavorecidos.<sup>236</sup> El ejemplo que frecuentemente se cita de “los chalecos amarillos” en Francia, donde las políticas de acción climática no tuvieron en cuenta la tensión social y económica entre quienes cargaban con sus costes, y que ya estaban protagonizando protestas masivas y violentas, facilita un ejemplo revelador de lo imposible que es la transición a un modelo económico que sea más sostenible desde el punto de vista medioambiental a menos que esté flanqueado por políticas sociales que rompan drásticamente con la ortodoxia del pasado europeo reciente.

Es más, las sociedades donde hay fricciones y desigualdades muestran constantemente un mal desempeño en una amplia variedad de dimensiones, incluso en términos de eficiencia económica. Los países en los que los trabajadores y las trabajadoras están adecuadamente protegidos y, por lo tanto, se les considera un componente valioso de la economía y no solo aportaciones que son desechables, y que dan prioridad a la inversión social en atención de calidad (salud), al equilibrio entre la vida laboral y personal y a buenas condiciones de vida generalmente también muestran niveles más altos de empleo y productividad y una mayor resiliencia económica que aquellos países rezagados en este sentido.<sup>237</sup>

» Los trabajadores y las trabajadoras y la sociedad en general se quedan a merced de los mercados.«

<sup>232</sup> En las estadísticas de la UE, la privación material grave se define como la incapacidad de los ciudadanos y las ciudadanas de costearse, al menos, tres de los nueve artículos siguientes: pagar el alquiler, la hipoteca o las facturas de servicios; mantener su hogar con suficiente calor; hacer frente a gastos inesperados; comer carne o proteínas con regularidad; irse de vacaciones; un televisor; una lavadora; un coche; un teléfono.

<sup>233</sup> Datos de Eurostat

<sup>234</sup> OCDE (2018), *OECD Economic Outlook, Volume 2018 Issue 2*, Publicaciones de la OCDE, París, [https://doi.org/10.1787/eco\\_outlook-v2018-2-en](https://doi.org/10.1787/eco_outlook-v2018-2-en)

<sup>235</sup> *Eurofound (2017): Europe's shrinking middle class*, disponible en: <https://www.eurofound.europa.eu/de/publications/blog/europes-shrinking-middle-class>

<sup>236</sup> Ver, en concreto, Azmanova, A. (2020): *Capitalism on Edge*, Columbia University Press

<sup>237</sup> Si desea consultar una buena revisión reciente: Andor, L. and Huguenot-Noël, R. (2021): *The Janus' face of Europe's new social rulebook*, disponible en: <https://voxeu.org/article/janus-face-europe-s-new-social-rulebook>

La Unión Europea debe despertar urgentemente y actuar en función de estos conocimientos en vista de que el cambio demográfico se suma a la presión que pesa sobre el modelo social europeo. Como recoge el informe sobre el envejecimiento que ha publicado recientemente la Comisión Europea, se prevé que la población europea en edad de trabajar disminuya en más del 15% en 2070, aunque se tengan en cuenta los beneficios esperados de la migración de terceros países a la UE. Al mismo tiempo, se prevé que el nivel de gasto que requiere el envejecimiento de la población ascienda a casi el 26% del PIB.<sup>238</sup> Parece razonable suponer que esta cifra desconcertante subestima incluso la magnitud real del desafío que afrontamos dado que esta estimación ya recoge los ahorros que se generan con importantes recortes de las pensiones –que no son socialmente sostenibles ni políticamente factibles– y por su contribución al aumento de las desigualdades y la pobreza.

En este contexto, el reseteo general de la política social en Europa no debe considerarse solamente un imperativo de equidad, sino también una cuestión de racionalidad política ilustrada. Por lo tanto, el objetivo clave de la política social europea del futuro debe ser construir una sociedad justa, cohesionada, inclusiva y productiva, donde la diversidad y el respeto mutuo sean valores que permitan a personas de todas las edades y procedencias contribuir a la misma y tener bienestar en condiciones de sostenibilidad.

Hasta el momento, la Unión Europea no está actuando al nivel que se requiere. Si bien ha reconocido finalmente que hace falta “una Europa social” fuerte con la adopción del Pilar Europeo de Derechos Sociales en 2017, a fin de garantizar a los ciudadanos y las ciudadanas el compromiso de la UE<sup>239</sup> con los principios de igualdad de oportunidades, condiciones laborales justas y protección social e inclusión para todos y todas, el Pilar aún tiene que demostrar su valía. Sin embargo, como muestra una encuesta reciente de

# 15%

Se prevé que la **población europea en edad de trabajar disminuya en más del 15% en 2070**

Eurobarómetro, no cabe duda de que cumplir esta aspiración es claramente una expectativa firme que los ciudadanos tienen con respecto a la Unión Europea. Casi nueve de cada diez europeos y europeas (un 88%) afirman que una Europa social es importante personalmente para ellos, y más de dos tercios de los ciudadanos de todos los Estados miembros comparten esta opinión. Casi tres cuartas partes de los encuestados afirman que la UE debería tener más competencia en la toma de decisiones en el ámbito del empleo y las condiciones laborales, mientras que mucho más de la mitad de los encuestados y las encuestadas piensa que los objetivos sociales, como empleos de calidad e igualdad de género, son totalmente inalcanzables a menos que estén respaldados por una política de la UE orientada a ese propósito.<sup>240</sup>

En este contexto, el compromiso de traducir de palabras a acciones el Pilar Social, que se demostró en la Cumbre Social informal del Consejo Europeo, los días 7 y 8 de mayo de 2021, puede considerarse el primer paso tentativo de los Estados miembros de responder a la petición de los ciudadanos de una Europa social fuerte. Además, al reconocer la necesidad que el Pilar Social sea la brújula que guíe la recuperación tras la COVID y en la implementación del Pacto Verde Europeo, los dirigentes de la UE parecen comprender que el progreso de Europa en el futuro debe definirse en términos socio-ecológicos. No obstante, persisten serias dudas sobre la fuerza real del impulso que la cumbre le dio a la Europa social. La acción de la UE

» Declive social y fragilidad demuestran, cada vez más, que son una estrategia contraproducente de la Unión Europea.«

<sup>238</sup> Comisión Europea (2021): The 2021 Ageing Report Economic & Budgetary Projections for the EU Member States (2019-2070), Institutional Paper 148, disponible en: [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/fp148\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/fp148_en_0.pdf)

<sup>239</sup> [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles\\_en#documents](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_en#documents)

<sup>240</sup> Special Eurobarometer 509, summary report available at: <https://www.caleauropeana.ro/wp-content/uploads/2021/03/Special-Eurobarometer-509-Social-Issues.pdf>

## » El reseteo general de la política social en Europa no debe considerarse solamente un imperativo de equidad, sino también una cuestión de racionalidad política ilustrada.«

corre el riesgo, una vez más, de quedarse corta al establecer objetivos poco ambiciosos para desafíos sociales fundamentales, como limitar la acción de lucha contra la pobreza al objetivo principal de sacar a 15 de los 90 millones de europeos y europeas, que actualmente se estima que viven en riesgo de pobreza y exclusión social, del umbral de la pobreza antes de 2030. Además, los egoísmos nacionales podrían llevar a empobrecer al vecino en lugar de conducir a una solidaridad real y a una acción coordinada que permita lograr un bienestar sostenible para todos ya que numerosos gobiernos de los Estados miembros parecen seguir oponiéndose ferozmente a la competencia efectiva de la UE en materia de políticas sociales y de empleo.

Por tanto, la ICSE les pide a la Unión Europea y a sus Estados miembros que generen un impulso real para la Europa social y que cumplan el mandato que han recibido de los ciudadanos y traduzcan enérgicamente los principios del Pilar Social en acciones concretas de la UE. Reconstruir la economía europea tras la pandemia y llevarla por un camino que sea medioambientalmente sostenible sin acompañar una acción política tan profundamente transformadora con una agenda social de igual ambición no solo presenta el riesgo de agravar la pobreza y la desigualdad en Europa, sino que pondrá por completo en peligro este esfuerzo. Construir un súper estado social europeo, como algunos temen, no es la única opción para evitarlo. Sin embargo, la cooperación y el apoyo mutuo serán indispensables de cara a garantizar el imperativo de que el cambio fundamental que han impuesto a Europa el cambio climático y un modelo económico mundial insostenible puede combinarse con una fuerte dimensión social. No puede haber duda que la UE tiene el mandato y, de hecho, la obligación de cumplir este objetivo teniendo en cuenta

que las naciones europeas se unieron en la UE para construir una comunidad basada en los valores de la democracia y derechos humanos universales y dado que hacen falta niveles altos de protección social y bienestar para brindarles a los ciudadanos la oportunidad de ejercer esos derechos y libertades.

A continuación, se pretende facilitar una guía de la dimensión social de esta transformación que identifica tres niveles necesarios de acción de cara a lograr un bienestar sostenible para todos y todas en Europa. Como primer paso de este camino, hará falta una acción decidida para luchar contra la pobreza, las privaciones y la inseguridad social que permita combatir el clima de ansiedad y precariedad que pesa sobre la cohesión de las sociedades actuales. Con este fin, son indispensables reformas específicas de los sistemas de seguridad social, los mercados laborales y una ofensiva de inversión social de cara a garantizar que nadie en Europa se queda atrás. En segundo lugar, apoyarse en la idea de que las sociedades igualitarias ofrecen mejores resultados para todos, y no solo a quienes sufren privaciones graves, promete grandes avances en términos de bienestar sostenible para todos y también puede cubrir parte del coste de las políticas de transformación que defiende este informe. Como se desarrolla con más detalle a continuación, ello debe conducir a una negociación colectiva reforzada en el mercado laboral y a más impuestos sobre las rentas corporativas y la riqueza. Finalmente, dado que un bienestar sostenible sin igualdad de oportunidades para todas y todos no sería sostenible ni incluyente, seguirá un debate de cara a presentar propuestas sobre el empoderamiento de las mujeres y las minorías que, no solo en tiempos de COVID, sino especialmente en estos momentos, han demostrado su importancia crítica para la sociedad.

## 6.2. Garantizar sustentos para todos y todas en Europa

Incluso antes del inicio de la pandemia, gran parte de Europa estaba plagada de miseria social a una escala que claramente era contraria a la promesa de la UE de mejorar vidas y fomentar sociedades cohesionadas. Durante la última década, variables fundamentales de bienestar social, como la incidencia de la pobreza monetaria y la exclusión social (que afectaba al 20,9% de la población, en 2019), la pobreza en el trabajo (que afectaba al 9,4% de la población activa de la UE, en 2020), o la vulnerabilidad financiera (el 31% de los europeos y las europeas no puede hacer frente a gastos inesperados, por ejemplo, reemplazar una lavadora), bien aumentó bien persistía obstinadamente en niveles que eran preocupantemente altos.<sup>241</sup>

Desde la crisis financiera mundial, la política de la UE no solamente ha resultado inadecuada ante esa emergencia social, sino que con frecuencia ha actuado como su motor. Al adherirse a las enseñanzas de la economía neoliberal y aplicar paquetes integrales de austeridad y desregulaciones del mercado laboral en los Estados miembros que pasaban por dificultades, la gobernanza económica de la UE sirvió para vaciar el modelo social europeo desde dentro, al mismo tiempo que una economía mundial cada vez más competitiva y volátil añadía presión desde fuera.

Lamentablemente, y aunque era de esperar, Europa muestra de este modo tendencias cada vez mayores de lo que el capítulo 1 de este informe ha descrito como precariedad. A medida que los ciudadanos están cada vez más expuestos a las presiones de la economía globalizada y cada vez más amenazados por el espectro del empobrecimiento, crecen la ansiedad y las percepciones aterradoras acerca del futuro. En

este clima, aumentan exponencialmente las opiniones extremistas y el apoyo a los partidos antisistema, como desgraciadamente ha mostrado con demasiada frecuencia la última década de política europea, a nivel nacional y de la UE.<sup>242</sup>

Revertir estas tendencias tan preocupantes y sentar los cimientos sobre los que pueda construirse una Europa que se ocupe del bienestar sostenible de todos y todas requiere soluciones eficaces que se presentan de dos formas. En primer lugar, la lucha contra la pobreza y la inseguridad social, que son los motores de la precariedad, depende de apoyos sociales que garanticen que todos los ciudadanos pueden confiar en su capacidad de llegar a fin de mes. Por lo tanto, será tarea fundamental reconstruir los sistemas de seguridad social, garantizando que son integradores y resisten a la pobreza, en la formulación de políticas en la UE en el futuro. Garantizar que los mercados laborales sean justos y fiables y crear puestos de trabajo de calidad que se ocupen del bienestar de los trabajadores y las trabajadoras y de su seguridad económica es igualmente un desafío que ya no puede esquivarse.

En segundo lugar, acabar con la era de la precariedad requerirá inversiones sociales específicas a fin de eliminar las trampas de la pobreza. Además de la inversión en educación (véase el capítulo 4 de este informe), dichas políticas deben centrarse especialmente en las áreas de vivienda, así como en el largo plazo y la atención infantil. Si los costes de la vivienda continúan llevándose una parte sustancial de los presupuestos mensuales de las familias, y mientras las tareas de cuidado impidan que una parte de la población, especialmente las mujeres, se incorpore al trabajo remunerado, la lucha contra la pobreza seguirá siendo una batalla cuesta arriba que difícilmente podrá ganarse. Sin embargo, como se ha demostrado una y otra vez,<sup>243</sup> esa inversión capacitadora no solamente tiende a amortizarse al reducir el gasto en la lucha contra las emergencias sociales e incrementar la productividad de la fuerza laboral, sino que también paga múltiples dividendos en términos de progreso social y ecológico, que se analizarán con más detalle a continuación.

<sup>241</sup> Eurostat

<sup>242</sup> Azmanova, A. (2020): *Capitalism on Edge*, Columbia University Press. Si desea consultar un supuesto práctico de cómo la inseguridad económica y social fomenta puntos de vista extremistas y populismo político, vea Hilmer, R. y otros (2017): *Einstellung und soziale Lebenslage – Eine Spurensuche nach Gründen für rechtspopulistische Orientierung, auch unter Gewerkschaftsmitgliedern*, disponible en:

[https://www.boeckler.de/pdf/p\\_fofoe\\_WP\\_044\\_2017.pdf](https://www.boeckler.de/pdf/p_fofoe_WP_044_2017.pdf)

<sup>243</sup> Hemerijck, A. y otros (2020): *Social Investment Now! Advancing Social Europe Through the EU Budget*, disponible en:

[https://www.feps-europe.eu/attachments/publications/editing%20of%20a%20study-%20public%20investment%20now\\_12%20-%20pp%20links.pdf](https://www.feps-europe.eu/attachments/publications/editing%20of%20a%20study-%20public%20investment%20now_12%20-%20pp%20links.pdf)



### 6.2.1. Un plan integral de la Unión Europea contra la pobreza

No cabe duda de que la lucha contra la pobreza y la exclusión social, que afecta a más de 90 millones de ciudadanos y ciudadanas, casi el 21% de la población de la UE, junto a la lucha contra el cambio climático y la degradación medioambiental, constituyen un desafío fundamental que debe abordarse a fin de que el elogiado modelo social europeo sobreviva. Sin embargo, en la actualidad parece sospechosamente ausente un auténtico sentido de urgencia. Aunque afortunadamente la UE está comprometida con el logro de objetivos ambiciosos en relación con la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, y ha dedicado la mayor parte de la última década a definir valores objetivo detallados en casi todos los aspectos de las finanzas públicas y del gasto, los objetivos e indicadores relacionados con la pobreza y las privaciones siguen estando hasta la fecha al margen del proceso de elaboración de políticas.

# 31%

El 31% de los europeos y las europeas **no puede hacer frente a gastos inesperados.**

Según el relator especial de las Naciones Unidas sobre la pobreza, este fracaso persistente y a gran escala a la hora de resolver la crisis de pobreza europea es una clara señal de que la Unión Europea, su actual marco institucional y su orientación política “no son adecuados para cumplir su propósito”.<sup>244</sup> Como advierte la ONU, los Objetivos de Desarrollo Sostenible comprometen a la comunidad internacional a trabajar para reducir la pobreza en un 50% antes de 2030. A pesar de ello, los Estados miembros de la UE solo han conseguido acordar un objetivo de sacar a 15 millones de europeos y europeas de la pobreza en el mismo horizonte temporal, lo que ni siquiera supone el 30% de la población que atraviesa actualmente por tales dificultades.<sup>245</sup> No cabe duda de que unas aspiraciones políticas insuficientes se sitúan en el centro

del problema, si una de las regiones más prósperas del planeta decide socavar los objetivos mundiales de reducción de la pobreza.

Es más, quizás las estadísticas oficiales actuales ni siquiera ofrecen una representación adecuada de las condiciones sociales en las que vive la población de la UE. Ello se debe al hecho de que dichas estadísticas asumen que quienes ganan menos del 60% del salario medio nacional se encuentran en una situación de pobreza dentro de un país determinado. Sin embargo, resulta cada vez más evidente que una suposición tan simplista e inespecífica no tiene en cuenta el coste real de la vida para los ciudadanos y las ciudadanas en su día a día. Algunos estudios recientes indican que, en concreto, en los países del sur y el este de Europa, el umbral de ingresos medios del 60% puede subestimar significativamente la situación real de pobreza. En consecuencia, una pareja con dos hijos que viva en una vivienda alquilada en Budapest necesitaría unos ingresos que sean un 50% superiores al umbral del 60% para no vivir en riesgo de pobreza. Al vivir en Atenas, la misma pareja necesitaría un ingreso que fuera aproximadamente dos veces superior al umbral del ingreso medio.<sup>246</sup>

De cara al futuro, debe superarse este doble problema de falta de ambición política y de definiciones inadecuadas a fin de evitar que Europa se sumerja más en la crisis social. La reforma y el refuerzo de los sistemas de seguridad social serán de una importancia fundamental en este sentido, impulsados por políticas decididas y que estén bien financiadas en la creación de políticas a nivel nacional y de la UE.

En este contexto, la ICSE emite las siguientes **recomendaciones**:

# -50%

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible **comprometen a la comunidad internacional a trabajar para reducir la pobreza en un 50% antes de 2030.**

<sup>244</sup> <https://www.theguardian.com/world/2021/jan/29/eu-not-fit-for-purpose-to-reduce-poverty-in-europe-says-un-envoy>

<sup>245</sup> Naciones Unidas (2021): *Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights on his visit to the European Union*, disponible en: <https://undocs.org/fr/A/HRC/47/36/Add.1>

<sup>246</sup> Goedemé, T. y otros (2017), *What does it mean to live on the poverty threshold? Lessons from reference budget research*, CSB Working Paper series

## Adoptar una ley de la UE contra la pobreza

La Comisión Europea debe preparar una propuesta de ley de la UE contra la pobreza a fin de ofrecer una poderosa muestra de voluntad política, dar vida al Pilar Europeo de Derechos Sociales y a la competencia compartida de la UE y los Estados miembros en la esfera social en base al art. 151 TFUE, y de cara a igualar las ambiciones climáticas de Europa con una ambición social del mismo alcance. La ley debe introducirse en forma de Reglamento que comprometa a las instituciones de la UE y a los Estados miembros a erradicar la pobreza en Europa en 2050. La ley de lucha contra la pobreza también debe incluir objetivos intermedios que sean lo suficientemente ambiciosos y que formen la base de una estrategia de lucha contra la pobreza coherente de la UE, que tenga debidamente en cuenta todas las etapas y niveles de la elaboración de políticas de la UE. Con este fin, y tal como lo pidió el relator especial de la ONU para la pobreza, la ley debe estipular que la pobreza en Europa debe reducirse en un 50% para 2030 e incluir una disposición que garantice que la UE y los Estados miembros fijan, a más tardar en 2030, otro objetivo intermedio de reducción de pobreza para 2040 que no sea inferior al 50% de la incidencia restante de la pobreza en 2030.

## Utilizar definiciones e indicadores adecuados: abogar por presupuestos de referencia

La ley de lucha contra la pobreza de la UE debe basarse en una definición de pobreza y en indicadores subyacentes que reflejen de manera adecuada la naturaleza específica del contexto de la pobreza y dónde se ubica, lo cual pasa desapercibido en la actualidad en el indicador numérico de la pobreza que se utiliza en las estadísticas de la UE. Las definiciones y los indicadores deben centrarse en la capacidad de los ciudadanos y las ciudadanas de cubrir sus necesidades de bienestar y participación en la sociedad, lo cual depende de niveles de ingresos muy diferentes en función del lugar de residencia de los ciudadanos. Además, como el bienestar individual no es solamente una cuestión de satisfacción de necesidades materiales inmediatas, como el acceso a la vivienda, una nutrición saludable y atención médica, sino también de factores inmateriales y psicosociales,<sup>247</sup> como el tiempo libre y el acceso a un entorno cultural y a conversaciones sociales que sean estimulantes, la definición y la medición de la pobreza debe incluir asimismo esas dimensiones.

La definición y la medición de la pobreza debe implementarse usando “cestas de referencia” que permitan que la ley de lucha contra la pobreza de la UE capture la naturaleza multidimensional y específica de la localización de la pobreza. Esas cestas de referencia deben contener los bienes y servicios fundamentales de cara a satisfacer las necesidades relacionadas con el bienestar y la participación en la sociedad, y deben usarse para determinar los ingresos que hacen falta para acceder a las mismas.<sup>248</sup> Estas mediciones deben llevarse a cabo anualmente y ser lo bastante específicas en cuanto a su ubicación, por lo que deben cubrir al menos el nivel NUTS-3 de las estadísticas de la UE.<sup>249</sup> Además, la composición de las cestas de referencia debe revisarse a intervalos regulares, al menos cada cinco años, con la participación de expertas y expertos científicos y de grupos focales de personas afectadas a fin de incluir los cambios que puedan requerirse en los bienes y servicios de cara a tener una vida sin pobreza. Por ejemplo, puede resultar necesario acceder a dispositivos digitales y a conexiones de banda ancha de mayor calidad, a medida que se integren más y más actividades culturales y cívicas en la esfera digital, de cara a prevenir formas de “pobreza digital”.

De hecho, como parte de un proyecto de investigación financiado por la UE,<sup>250</sup> ya se ha desarrollado una sofisticada metodología de cesta de referencia y una red de expertos científicos nacionales que orienten la aplicación del enfoque en todos los Estados miembros de la UE. La Comisión Europea parece estar en condiciones de implementar este nuevo enfoque para la definición y la medición de la pobreza con relativa rapidez dado que la mayoría de los asuntos relativos al diseño, así como a los costes iniciales de desarrollo, parecen estar resueltos, y teniendo en cuenta también que la base de datos de Eurostat ya cubre numerosos conjuntos de datos que son relevantes.

<sup>247</sup> Vea, por ejemplo: Gough, I. (2017) *Heat, Greed and Human Need – Climate Change, Capitalism and Sustainable Wellbeing*, Elgar, Cheltenham, capítulo 2

<sup>248</sup> Si quiere una revisión rápida, vea: <https://www.uantwerpen.be/en/research-groups/csb/data/featured-datasets/reference-budgets/>; un debate en mayor profundidad se ofrece en Goedemé, T y otros (2017), *What does it mean to live on the poverty threshold? Lessons from reference budget research*, CSB Working Paper series

<sup>249</sup> En el marco estadístico europeo, NUTS-3 significa “regiones pequeñas”, vea <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/background>

<sup>250</sup> <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1092&intPageId=2312&langId=en>

## Establecer normas comunes sobre regímenes de ingresos mínimos

---

Dada la importancia primordial de los sistemas de seguridad social a la hora de prevenir y combatir la pobreza, es fundamental reforzarlos de cara a garantizar el éxito de la ley de lucha contra la pobreza de la UE, especialmente en lo que respecta a su capacidad de proporcionar ingresos mínimos que resistan a la pobreza. Si bien todos los Estados miembros de la UE cuentan con diferentes sistemas de garantías de ingresos mínimos, su estructura y eficacia varían enormemente.<sup>251</sup> Se requiere una acción coordinada a nivel de la UE, donde la Comisión Europea debe proponer una Directiva marco que establezca normas mínimas al respecto. Dichos estándares deben estipular que todos los ciudadanos –tengan empleo o estén en paro– que formen parte de la población en edad de trabajar o sean pensionistas o estudiantes tengan un derecho exigible a recibir ingresos mínimos que se fijen en un nivel que resista a la pobreza, utilizando la metodología de la cesta de referencia anteriormente mencionada, y que las modalidades de acceso, por ejemplo, en términos de carga administrativa, no disuadan a los ciudadanos y las ciudadanas de intentar acceder a los mismos. El diseño concreto de tales mecanismos de seguridad social debe mantenerse en el ámbito de los gobiernos nacionales con objeto de evitar una resistencia innecesaria por parte de los Estados miembros que quieran mantener la estructura tradicional de sus sistemas de seguridad social.

## Integrar la ley de lucha contra la pobreza y sus objetivos en el Pacto Europeo de Bienestar Sostenible y en el procedimiento del presupuesto del bienestar

---

Tanto los objetivos vinculantes como los objetivos intermedios de la ley de lucha contra la pobreza de la UE deben integrarse en los objetivos actualizados de la política de la UE recogidos en la sección 3.2. de este informe con la finalidad de garantizar que se tengan debidamente en cuenta en todos los ámbitos relevantes de la formulación de políticas de la UE. Las medidas asociadas de supervisión, coordinación de políticas y gobernanza deben integrarse de manera centralizada en el procedimiento del presupuesto del bienestar de la UE que se describe en la sección 3.2. Como parte de ello, la Comisión Europea debe garantizar que los Estados miembros implementan reformas lo bastante ambiciosas en sus sistemas de seguridad social, por ejemplo, en forma de regímenes adecuados de renta mínima o universal, y en la prestación de servicios públicos. Además, la Comisión debe orientar a los Estados miembros en la definición de estrategias específicas de lucha contra la pobreza en grupos sociales específicos que muestren una incidencia de pobreza que sea particularmente alta, como los hogares monoparentales, los inmigrantes y las personas con discapacidad, de cara a abordar la situación de los grupos vulnerables. Estas intervenciones específicas podrían seguir el modelo del enfoque iniciado por la garantía infantil de la UE, que es un sistema mediante el cual se pone a disposición de los Estados miembros un apoyo presupuestario específico que permita garantizar el acceso de los menores a un conjunto de bienes y servicios esenciales como comidas escolares saludables, vivienda adecuada y servicios sanitarios.<sup>252</sup>

<sup>251</sup> Comisión Europea (2016): *Minimum Income Schemes in Europe A study of national policies*, disponible en: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7882&furtherPubs=yes>

<sup>252</sup> Tras la presión del Grupo S&D del Parlamento Europeo, la actual Comisión Europea se comprometió a introducir un esquema de Garantía Infantil Europea durante su mandato. En febrero de 2021, la Comisión presentó un proyecto de directrices al Consejo Europeo que recomendaría la introducción de medidas relacionadas a los Estados miembros. Los debates en el Consejo Europeo también abordarán el nivel de financiación que debería asignarse a largo plazo en el actual presupuesto de la UE de cara a apoyar la implementación de medidas relacionadas a nivel nacional a través de las disposiciones de cofinanciación de la UE.

## Facilitar cofinanciación con cargo a los Fondos Sociales y de Inversión de la UE

---

Al definir una obligación a nivel de la UE de eliminar la pobreza en toda la Unión para 2050, las medidas relacionadas se convierten en un asunto de interés común de la UE y los Estados miembros y, por lo tanto, deben beneficiarse de las generosas disposiciones de cofinanciación de los fondos sociales y de inversión de la UE. La Comisión Europea debe proponer la introducción de un impuesto sobre el patrimonio neto de la UE (véase la sección 6.3.2.) que debe, al menos en parte, establecerse como un recurso propio de la UE para financiar el presupuesto de la UE y sus programas de inversión con la finalidad de movilizar suficientes recursos financieros para financiar acciones relacionadas. Según lo estimado por un estudio reciente, este esquema de tributación progresiva de las personas adineradas podría generar hasta un 4,3% del PIB en ingresos fiscales anuales y, por lo tanto, facilitar un espacio fiscal amplio de cara a invertir en la eliminación de la pobreza en Europa.<sup>253</sup>

## Crear un fondo de reaseguro de la UE para los sistemas de renta mínima

---

Debe establecerse un fondo de reaseguro a nivel de la UE que facilite préstamos sin intereses a los proveedores de seguridad social a nivel nacional con la finalidad de proteger y mantener la sostenibilidad de los regímenes nacionales de renta mínima en tiempos de crisis económica. Con este fin, el fondo debe disponer de una reserva que se complete con los ingresos que genere el impuesto sobre el patrimonio neto de la UE y debe estar dotado de una capacidad de endeudamiento que le permita resistir grandes perturbaciones simétricas en las que varios Estados miembros quieran acceder al mismo simultáneamente. El acceso al fondo debe ser temporal y automático, conforme a criterios predefinidos. Invocando el art. 122 del TFUE, el plan de reaseguro podría establecerse sin necesidad de un cambio en el tratado y aprovechando la experiencia adquirida por la Comisión Europea en la preparación de SURE, que es un fondo de reaseguro temporal para trabajos de corta duración o planes de suspensión en respuesta a la pandemia de la COVID-19.<sup>254</sup>

## Crear una comisión independiente sobre el futuro de los sistemas de seguridad social

---

La Comisión Europea debe crear una comisión permanente e independiente sobre el futuro de la seguridad social europea con el fin de apoyar la cooperación entre los Estados miembros de la UE en el futuro desarrollo y ajuste de sus sistemas de seguridad social, especialmente a la luz del cambio demográfico y climático. La comisión independiente debe estar integrada por representantes de los proveedores de seguridad social, los interlocutores sociales, la sociedad civil, expertos y expertas científicos, así como gobiernos y parlamentos que representen a todos los niveles competentes en la elaboración de políticas. Su tarea debe consistir en supervisar las tendencias económicas y sociales que pudieran tener impacto en la idoneidad y sostenibilidad de los sistemas de seguridad social, así como explorar las posibilidades de cooperación entre los Estados miembros a la hora de abordarlas, incluso mediante el desarrollo de normas mínimas comunes para los mecanismos de seguridad social y medidas complementarias, por ejemplo, en relación con el cuidado infantil y social.

<sup>253</sup> Kapeller, J. y otros (2021): *A European Wealth Tax for a Fair and Green Recovery*, disponible en: [https://www.feeps-europe.eu/attachments/publications/a%20european%20wealth%20tax\\_policy%20study.pdf](https://www.feeps-europe.eu/attachments/publications/a%20european%20wealth%20tax_policy%20study.pdf)

<sup>254</sup> Si desea ver una propuesta similar, consulte Guttenberg, L. y Hemker, J. (2020): *Corona: A European Safety Net for the Fiscal Response*, Jacque Delors Centre Policy Brief, disponible en: [https://hertieschool-f4e6.kxcdn.com/fileadmin/20200313\\_Policy\\_Brief\\_Corona\\_Guttenberg.pdf](https://hertieschool-f4e6.kxcdn.com/fileadmin/20200313_Policy_Brief_Corona_Guttenberg.pdf)

## 6.2.2. Empleos seguros y resistentes a la pobreza para todos y todas

Tras el cambio de milenio, el empleo y las políticas del mercado laboral se han convertido en duros adversarios de los trabajadores y las trabajadoras en Europa. Desde la década de 1990, muchos de los Estados miembros de la UE han estado ocupados revisando su normativa laboral con el fin de luchar contra “las rigideces del mercado laboral” que, supuestamente, proceden de disposiciones que protegen a los trabajadores frente a los bajos salarios y la precariedad laboral, partiendo del supuesto de que unos mercados laborales totalmente liberalizados llevarían a la economía de la UE a ser más competitiva en los

» Desde la crisis financiera mundial y la posterior crisis de la deuda soberana europea, la Comisión Europea se unió al equipo de desreguladores del mercado laboral.«

# 9.4%

La pobreza de las personas con trabajo afectó al **9,4% de la población activa de la UE** en 2019 y se ha mantenido en este nivel en la última década.

mercados internacionales. Desde la crisis financiera mundial y la posterior crisis de la deuda soberana europea, la Comisión Europea se unió al equipo de desreguladores del mercado laboral que, usando el Semestre Europeo, se enfocó en “la sobreprotección” de los empleados en sus intentos por “revivir mercados laborales escleróticos”.<sup>255</sup> Es cierto que muchos progresistas también aceptaron esta promesa, confiando en que un mayor crecimiento económico se traduciría automáticamente en más trabajos, de más calidad y mejor remunerados.

Hoy está claro que el panorama que se les presenta a los trabajadores y las trabajadoras europeos es diferente. Si bien el crecimiento económico se ha recuperado y estabilizado a lo largo de la última década, los trabajadores europeos siguen estando peor que en décadas anteriores, de media.<sup>256</sup> Aunque el desempleo medio se ha reducido gradualmente desde la crisis financiera mundial y, en algunas partes de Europa, incluso a niveles más bajos que los registrados en la primera década del siglo XXI, varios Estados miembros de la UE siguen rondando la línea del 10%, con Grecia y España alcanzando cifras muy superiores, del 16,3% y el 15,5% respectivamente. En aquellos lugares donde la liberalización de los mercados laborales ha llevado al crecimiento del empleo, ese crecimiento ha dado lugar a aumentos desproporcionados de la incidencia de formas atípicas de empleo que exponen a los trabajadores afectados a una o varias dimensiones de la precariedad laboral, como salarios bajos, escasa seguridad laboral o bajos niveles de equilibrio entre el trabajo y la vida personal. Especialmente el trabajo a tiempo parcial –una parte sustancial del cual no es voluntario y, por lo tanto, es una forma de subempleo–, los contratos con una duración determinada y

<sup>255</sup> El Instituto Sindical Europeo ha compilado una completa descripción general de las Recomendaciones específicas por país de la Comisión Europea en las áreas del empleo y la política social que recoge un gran número de ejemplos concretos que ilustran la orientación política sesgada hacia la desregulación que se aplica en el Semestre Europeo desde su creación y que está disponible en: <https://www.etui.org/publications/background-analysis/the-country-specific-recommendations-csr-in-the-social-field>

<sup>256</sup> Ver Myant, M. y Piasna, A. (2021) para una descripción en detalle, disponible en: <https://www.etui.org/sites/default/files/17%20Piasna%20Myant%20Employment%20deregulation%20WEB.pdf>

» Al adherirse a las enseñanzas de la economía neoliberal y aplicar paquetes integrales de austeridad y desregulaciones del mercado laboral en los Estados miembros que pasaban por dificultades, la gobernanza económica de la UE sirvió para vaciar el modelo social europeo desde dentro.«

el trabajo autónomo en solitario, es decir, el trabajo por cuenta propia sin empleados, son fenómenos masivos en los mercados laborales de la UE.<sup>257</sup> Como resultado, la pobreza de las personas con trabajo afectó al 9,4% de la población activa de la UE en 2019 y se ha mantenido en este nivel en la última década.<sup>258</sup>

Estas tendencias afectan especialmente al empleo en el sector servicios, por lo tanto, a sectores cuya importancia en la creación de empleo probablemente se incremente aún más a medida que Europa avance hacia la descarbonización de su economía. Es más, constantemente surgen nuevas fronteras de precariedad en el mercado laboral. Así sucede, en concreto, en los empleos que se desarrollan como parte de la economía digital, donde abundan nuevas formas de

trabajos inseguros y que suelen estar mal pagados. Aunque falta por ver si estos sectores serán capaces de crear suficientes puestos de trabajo a fin de compensar las pérdidas que se esperan en otras áreas de la economía debido a la transición climática, parece prudente asumir que el enfoque actual de la política de empleo de Europa no está a la altura de cara a cumplir su tarea. Que el desempleo, el subempleo y las condiciones laborales precarias no se conviertan en la nueva normalidad, sólo se logrará con una reorientación drástica de la gobernanza del mercado laboral en Europa.

En este contexto, la ICSE emite las siguientes **recomendaciones:**

<sup>257</sup> Instituto Sindical Europeo (2020): *Benchmarking Working Europe*, p. 26

<sup>258</sup> Eurostat

# Crear una garantía europea de empleo sostenible

---

La UE y sus Estados miembros deben establecer una garantía europea de empleo sostenible para combatir el fantasma del desempleo, que no solo expone a los ciudadanos a altos niveles de pobreza, sino que también se sabe que está asociado a graves inquietudes sociales. Este plan debe incorporar la experiencia adquirida con la Garantía Juvenil Europea y ofrecer educación, capacitación y perfeccionamiento financiados con fondos públicos, y oportunidades de inserción laboral a todos los desempleados de larga duración entre la población activa de la UE.

El sistema debe introducirse mediante una Directiva de la UE que garantice su disponibilidad en todos los Estados miembros, pero a la vez deje suficiente margen para que los gobiernos lo adapten conforme a la estructura de su mercado laboral nacional y de los sistemas de relaciones laborales. La participación debe basarse en el principio de voluntariedad y remuneración justa, teniendo en cuenta la experiencia previa de los participantes en el mercado laboral, así como su situación familiar y obligaciones de cuidado. Con este fin, debe integrarse íntimamente en los sistemas nacionales de seguridad social de cara a garantizar que los participantes y sus familias no están en riesgo de pobreza y exclusión social. Además, estos sistemas nacionales deben cofinanciarse con cargo al presupuesto de la UE, en particular, a través de los fondos europeos para una transición social justa.

Su implementación debe administrarse a nivel local en la medida de lo posible. En este sentido, podría inspirarse en el modelo de “territorios con cero paro de larga duración” que se ha desarrollado en Francia (véase el recuadro de información más detallada a continuación), donde los servicios de colocación laboral cooperan con las comunidades locales para iniciar proyectos bajo la responsabilidad de “empresas locales de creación de empleo” que tienen en cuenta necesidades específicas del lugar que, de otro modo, querían desatendidas, por ejemplo, en relación con la atención social y la gestión ambiental. Al satisfacer dichas necesidades locales, quienes participan en la garantía de empleos sostenibles podrían realizar un trabajo que sea socialmente útil, recibir la capacitación y la experiencia que les hace falta y crear así mercados laborales locales que estén alineados con lo que se requiere en su entorno y que con el tiempo pueden transformarse potencialmente en empresas y mercados laborales habituales. Como indica la experiencia francesa, estos proyectos pueden financiarse con un coste mínimamente superior al que se requeriría para financiar las prestaciones y los gastos administrativos de la seguridad social tradicional o de las políticas activas del mercado laboral para los desempleados y las desempleadas de larga duración.

Como elemento independiente, el plan también debe incluir un pilar que permita que los participantes reciban educación y formación a tiempo completo, incluyendo la educación terciaria. Ello permitiría que los trabajadores y las trabajadoras que han perdido la perspectiva de conseguir un empleo en su desempeño previo dejen reposar sus carreras y accedan a sectores que ofrezcan una perspectiva positiva a largo plazo a la luz de la transición de Europa hacia una economía neutra en carbono y orientada al bienestar.

## UNA VISIÓN MÁS COMPLETA: TERRITOIRES ZÉRO CHÔMEUR DE LONGUE DURÉE

La asociación “Territoires zéro chômeur de longue durée” (TZCLD o territorios con cero parados de larga duración) se creó para mostrar que es posible ofrecer empleos sostenibles a todos los particulares a nivel de pequeños territorios, sin un coste adicional significativo para la comunidad.

Este experimento se basa en tres hipótesis que sugieren que es humana y económicamente posible eliminar el desempleo de larga duración a nivel territorial: nadie está en paro cuando el trabajo se adapta a las capacidades y las habilidades de las personas; no es trabajo lo que falta ya que quedan por realizarse una gran cantidad de labores útiles y de gran diversidad; no es el dinero lo que falta porque la privación de empleo cuesta más que su producción. Se trata de un enfoque innovador porque, por lo general, quienes buscan empleo se posicionan en las ofertas de trabajo de las empresas. En este proyecto, se invierte el mecanismo. Primero, las empresas contratadas identifican las habilidades y los deseos de cada individuo que quiera participar en la iniciativa. Después, dependiendo de esa oferta de habilidades, buscan trabajo útil en el territorio que pueda igualarlas.

En noviembre de 2016, el Ministerio de Trabajo francés seleccionó 10 territorios en áreas urbanas y rurales con una población de entre 5.000 y 10.000 habitantes cada una para participar en un proyecto piloto que durará cinco años. Desde el inicio del experimento, se han creado 1.025 puestos de trabajo. En 2021 se abre la segunda fase del experimento con una ampliación de, al menos, 50 nuevos territorios

Una de las principales misiones de la asociación TZCLD es aprender de la experimentación, estimulando la valoración científica externa y promoviendo la difusión de este proyecto mientras se acompaña a los territorios que deseen implementar el proyecto y se apoya a los territorios seleccionados.

## Adoptar la Directiva de la UE sobre unos salarios mínimos adecuados

Como resultado de la implacable y contundente campaña de los sindicatos y las fuerzas políticas progresistas, la Comisión Europea ha presentado una propuesta legislativa para garantizar el establecimiento de un salario mínimo legal en todos los Estados miembros de la UE.<sup>259</sup> Su adopción sería un cambio radical en la política de empleo de la UE y garantizaría que los mercados laborales estén sujetos a salarios mínimos obligatorios que se aplicarían a todos los trabajadores y las trabajadoras de la economía protegiéndolos frente a una competencia salarial a la baja. La ICSE insta al Parlamento Europeo y al Consejo a participar en debates constructivos sobre la propuesta de la Comisión y a idear soluciones viables que permitan abordar posibles preocupaciones. Confía en que se pueda alcanzar el doble objetivo de garantizar que todos los trabajadores de la economía de la UE estén cubiertos por un salario mínimo adecuado y de proteger las relaciones laborales nacionales y las prácticas de negociación colectiva con un espíritu de cooperación y determinación. Además, pide a los legisladores que consideren la definición del nivel de adecuación de los salarios mínimos nacionales en base a la metodología de la cesta de referencia que se ha introducido en la sección 6.2.1. de este informe con la finalidad de garantizar que los salarios mínimos que se incluyen en la Directiva califican como salarios dignos, asegurando de este modo ingresos a un nivel que refleje el coste de vida real de los trabajadores. Los progresistas del Parlamento Europeo y el Consejo deben considerar la introducción de una cláusula de revisión que permita a los legisladores reconsiderar la definición de su adecuación en el futuro, si el acuerdo solo fuera posible en base a valores numéricos de referencia.

<sup>259</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0682&from=EN>



# Desarrollar una estrategia europea de cero empleo precario

La Comisión Europea debe presentar una estrategia global a fin de luchar y eliminar todas las formas de empleo precario en la UE y asegurar así que los mercados laborales de Europa crean formas de empleo que sean equitativas y resistentes a la pobreza, un objetivo cuya importancia se acentúa aún más en vista de los grandes cambios que se esperan en el mercado laboral en el contexto de la transición a una economía neutra en carbono (véase el capítulo 4 de este informe). La estrategia debe basarse en un compromiso jurídico que permita lograr una incidencia del 0% de las formas más gregarias de empleo precario en 2030, incluyendo el falso trabajo por cuenta propia y el trabajo a tiempo parcial involuntario y, como ha pedido recientemente el Parlamento Europeo,<sup>260,261</sup> debe trabajar para garantizar que el 80% de la creación de empleo en la UE conduce a un aumento de los puestos de trabajo con ingresos medios y altos. La ICSE propone incluir elementos legislativos y no legislativos en la estrategia, que incluye:

- Medidas que garanticen la rápida aplicación de la Directiva sobre la obligación de informar por escrito que establece normas mínimas a nivel de la UE sobre:
  - ▷ Los elementos esenciales que deben cubrir los contratos laborales.
  - ▷ La información que deben proporcionar los empleadores a los trabajadores sobre las condiciones de trabajo y los acuerdos salariales, incluyendo el pago de horas extraordinarias.
  - ▷ El derecho de los trabajadores y las trabajadoras a pedir más tiempo de trabajo en caso de un empleo a tiempo parcial.
  - ▷ Derechos mínimos de formación remunerada para los trabajadores que tengan contratos de trabajo atípicos, como los contratos de duración determinada o a tiempo parcial.
- Propuestas que introduzcan disposiciones que permitan que los trabajadores a tiempo parcial puedan realizar la transición a un empleo a tiempo completo. Dichas propuestas deben incluir disposiciones que garanticen que los trabajadores tienen derecho a volver a un empleo a tiempo completo tras una reducción temporal de jornada a fin de evitar que se les bloquee en el trabajo a tiempo parcial. Deben explorarse otras opciones políticas, por ejemplo, como parte de la garantía de empleo sostenible de la UE (véase más arriba), que también podría abrirse a los trabajadores y las trabajadoras a tiempo parcial que quieren aumentar su tiempo de trabajo. Además, la Comisión Europea debe involucrar a los Estados miembros en intercambios de mejores prácticas a fin de aprovechar la experiencia adquirida en los mercados laborales nacionales.
- Una prohibición uniforme en toda la UE de los contratos de cero horas y de los acuerdos falsos de trabajo por cuenta propia. Además, la Comisión Europea debe asegurarse de que su política de Empleo y Asuntos Sociales disponga de una capacidad de seguimiento apropiada, por ejemplo, con la participación de Eurofound, de cara a examinar los mercados laborales de la UE en busca de nuevos acuerdos laborales que constituyan un alto riesgo de precariedad y que se tomen medidas correctivas, ya sea facilitando orientación a los Estados miembros o con legislación de la UE.
- Aprobar disposiciones generales de responsabilidad conjunta y solidaria que permitan garantizar que las empresas principales sean responsables en última instancia de las infracciones de la legislación de protección del empleo y de los derechos de los trabajadores por parte de las empresas proveedoras de sus cadenas de suministro.
- Medidas para garantizar que se penalizan de forma más estricta los pagos atrasados de los honorarios de los trabajadores autónomos, que se podrían acompañar de códigos de prácticas que deben adoptar las empresas que contratan servicios externos a contratistas autónomos.

<sup>260</sup> Informe del Parlamento Europeo sobre una Europa social fuerte para unas transiciones justas (2020/2084(INI))

<sup>261</sup> [https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-deeper-and-fairer-internal-market-with-a-strengthened-industrial-base-labour/file-more-transparent-and-predictable-working-conditions-\(written-statement\)](https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-deeper-and-fairer-internal-market-with-a-strengthened-industrial-base-labour/file-more-transparent-and-predictable-working-conditions-(written-statement))

- La revisión de la Directiva de la UE sobre las agencias de trabajo temporal de cara a incluir:
  - ▷ El requisito de que todas las agencias de trabajo temporal que operan en el mercado interior estén inscritas en un registro europeo y tengan la certificación necesaria para operar en el mercado único.
  - ▷ La posibilidad de imponer prohibiciones para operar en el mercado único a las empresas de trabajo temporal que no cumplan la legislación de la UE aplicable.
  - ▷ Un requisito de garantía de un número mínimo de horas por semana/mes para las agencias de trabajo temporal.
  - ▷ Garantías que aseguren la igualdad de trato entre los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal y los trabajadores de la misma empresa (o del mismo sector en el caso de que las condiciones laborales se definan a nivel sectorial)

## Fortalecer la posición de los autónomos en el mercado laboral

---

En la actualidad, casi el 10% de la población activa de la UE ya está formada por trabajadoras y trabajadores autónomos que no tienen asalariados, es decir, trabajadores autónomos que trabajan solos. Se espera que la proporción de autónomos particulares aumente a medida que proliferan nuevas formas digitales de empleo y de mediación laboral en el mercado de la UE. Aunque muchos trabajadores parecen apreciar la flexibilidad y la libertad que ofrece el trabajo por cuenta propia, esta situación laboral expone a los trabajadores y las trabajadoras a una serie de vulnerabilidades. Dependiendo del Estado miembro de residencia y del sector de actividad, las mismas pueden incluir la falta de cobertura del seguro de pensión pública y desempleo, que se les excluya de las regulaciones sobre el tiempo de trabajo así como costes elevados de acceso a la justicia en caso de litigios con contratistas y clientes. En consecuencia, debe tenerse en cuenta que aproximadamente una cuarta parte de la población activa europea que es autónoma tiene niveles de ingresos bajos junto con niveles altos de vulnerabilidad financiera.<sup>262</sup>

En este contexto, y al margen de su próximo compromiso sobre las cuestiones de negociación colectiva que afectan a los trabajadores autónomos (véase la sección 6.3.1.), la Comisión Europea debe empezar a trabajar, con una estrecha participación de los Estados miembros y de los interlocutores sociales, en la elaboración de una estrategia de europea sobre trabajo autónomo de calidad, abordando los principales desafíos que se plantean a la hora de percibir una remuneración justa, tener protección social y unas condiciones de trabajo de calidad que afectan a esta categoría laboral. Como parte de todo ello, la Comisión debe asegurarse de abarcar lo siguiente:

- La posibilidad de abrir los sistemas de protección social ya existentes, como el seguro de desempleo y accidentes y el régimen de pensiones, a (parte de) la población autónoma activa o crear sistemas específicos para los trabajadores y las trabajadoras autónomos.
- El desarrollo de ofertas educativas y de formación para los trabajadores autónomos que, a diferencia de los empleados estándar, no tienen derecho a recibir formación remunerada del empleador.
- Crear servicios de apoyo para los trabajadores autónomos, por ejemplo, en lo que respecta al asesoramiento legal en casos de litigio con sus clientes y/o proveedores o a la participación en licitaciones públicas.
- Apoyar la organización colectiva de los trabajadores autónomos, por ejemplo, en forma de sindicatos que sumen recursos de cara a facilitar un espacio de oficina que sea asequible, capacidad administrativa y servicios de marketing a los autónomos. También debe prestarse ese apoyo en relación con la creación de cooperativas

<sup>262</sup> Eurofound (2017), *Exploring self-employment in the European Union*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo.

de trabajadores por cuenta propia, de forma que el trabajo autónomo pueda transferirse a un empleo regular manteniendo muchas de las características del trabajo por cuenta propia.

Dado que algunos Estados miembros ya han experimentado algunas de estas propuestas a nivel individual, desarrollando una experiencia significativa, son evidentes los beneficios de la cooperación a este respecto. Por lo tanto, la Comisión Europea debe animar a los Estados miembros a aprovechar este conocimiento y fomentar activamente que se identifiquen y se intercambien mejores prácticas.

## Continuar con los esfuerzos para garantizar una movilidad laboral transfronteriza que sea justa

---

Aunque podrían lograrse mejoras importantes a la hora de garantizar la equidad y evitar el dumping social con movilidad laboral transfronteriza en el mercado único europeo a lo largo del último mandato parlamentario europeo, especialmente con la revisión de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores y la creación de la Autoridad Laboral Europea, sigue siendo necesario continuar trabajando. El desbloqueo de las negociaciones sobre la revisión del Reglamento de la UE sobre la coordinación de los sistemas nacionales de seguridad social a fin de garantizar la transparencia, la no discriminación y la portabilidad de los derechos de seguridad social de los ciudadanos y las ciudadanas en el mercado único debe ser una prioridad de la Comisión Europea y de los co-legisladores europeos. Además, la Comisión debe cumplir finalmente su promesa de 2018 y presentar una propuesta sobre un número de seguridad social de la UE y medidas complementarias que permitan que tanto los trabajadores como las inspecciones de trabajo determinen si los empleadores costean la seguridad social a los trabajadores transfronterizos conforme a la normativa aplicable.

## Garantizar la equidad en la economía de las plataformas

---

La última década ha sido testigo de un rápido crecimiento de la prestación de servicios a través de plataformas digitales, por ejemplo, en el sector del transporte, la entrega de alimentos y la subcontratación de trabajos de programación y diseño. Especialmente durante la pandemia, muchos ciudadanos y ciudadanas han confiado en plataformas para acceder a servicios que se vieron interrumpidos por las medidas de confinamiento. En consecuencia, crece su importancia como empleadores: según la Comisión Europea, aproximadamente el 11% de la población activa de la UE ya ha prestado servicios a través de una plataforma.<sup>263</sup>

Aunque la mediación digital entre proveedores de servicios y destinatarios puede que sea innovadora, la mayor parte de las tareas que se realizan como parte de dichos acuerdos no lo son y operadores que aplican modelos comerciales tradicionales las han realizado tradicionalmente. A diferencia de los modelos comerciales tradicionales, las plataformas en línea rara vez dan empleo formal a su fuerza laboral, sino que operan bajo el supuesto de que dichos trabajadores son autónomos. En consecuencia, a los trabajadores no se les garantiza una cantidad mínima de horas de trabajo remuneradas, no gozan de protección frente a un despido, no tienen derecho a permisos ni a prestación por enfermedad, no están cubiertos por los sistemas públicos de seguridad social ni ligados a salarios mínimos y convenios colectivos. Además, algunos servicios no requieren que los proveedores y sus beneficiarios estén presentes en el mismo lugar, como sucede

<sup>263</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda\\_21\\_656](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_21_656)

con las labores de codificación, y se subcontratan fácilmente entre países con la ayuda de las plataformas digitales. Ello lleva a una situación en la cual el empleo regulado de las empresas tradicionales corre el riesgo de ser desplazado por trabajos que se realizan en condiciones laborales radicalmente diferentes, que son menos seguras y menos costosas, lo que equivale a una situación de dumping social.

Loablemente, la Comisión Europea ha anunciado que prepara una propuesta legislativa a fin de garantizar la competencia leal entre los servicios digitales y los tradicionales, en términos de condiciones laborales y salariales, y que se espera a finales de 2021. La propuesta de la Comisión debe incluir una presunción jurídica impugnabile de empleo, por lo cual se debe estipular que la mediación del trabajo a través de una plataforma digital crea una relación laboral entre el operador de la plataforma y los trabajadores por principio, lo cual lleva a la aplicabilidad de las normas laborales estándar, incluidos los convenios colectivos. El operador de la plataforma puede cuestionar ese supuesto de empleo, que debe prevalecer si el funcionamiento de la plataforma incluye actividades que normalmente llevan a cabo los empleadores, como fijar la tarifa que deben pagar los destinatarios del servicio, el procesamiento de los pagos entre proveedores y destinatarios, la realización de controles de calidad, etc. Dichos criterios podrían diseñarse de manera acumulativa y, por lo tanto, de forma que el supuesto de empleo pueda refutarse siempre que no se cumpla un número determinado de una cifra total de criterios. La Comisión también se alinearía con las sentencias emitidas por los tribunales de varios Estados miembros en los últimos meses si se basa en este enfoque de premisa de empleo que sea refutable.<sup>264</sup>

Además, la propuesta de la Comisión debe considerar debidamente la dimensión transfronteriza de ese trabajo de plataforma. Si un trabajador presta servicios a un destinatario en otro Estado miembro de la UE, deben aplicarse las normas habituales de la prestación transfronteriza de servicios, es decir, la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores y servicios. Al incluir estas disposiciones, la Comisión también trabajaría a fin de garantizar que el trabajo de plataforma no lleve a una nueva dimensión de dumping social en el mercado único europeo.

## Proponer un paquete de teletrabajo justo en la UE

---

Según Eurofound, cerca del 40% de la población activa de la UE ha adoptado el teletrabajo, es decir, el trabajo a distancia usando dispositivos digitales, como modalidad laboral a tiempo completo como resultado de la pandemia de COVID-19.<sup>265</sup> A pesar de que, en ocasiones, los procesos de adaptación son difíciles, el 78% de quienes pueden teletrabajar agradecerían la oportunidad de poder seguir haciéndolo cuando la pandemia termine, al menos ocasionalmente. Al adoptar un conjunto completo de normas de calidad en relación con esos acuerdos laborales, la UE podría mostrar su capacidad de respuesta ante el desarrollo del mercado laboral y manifestar su compromiso de cara a aprovechar las oportunidades que mejoran el bienestar laboral de los trabajadores y las trabajadoras de la UE. Con esta finalidad, la Comisión debe elaborar una propuesta de Directiva de la UE sobre normas y condiciones mínimas de teletrabajo equitativo, lo antes posible. Dichas normas deben servir para empoderar a los trabajadores mediante la creación del derecho a solicitar el teletrabajo, estipular condiciones viables para que los empleadores se comprometan con esas solicitudes y, al mismo tiempo, garantizar que no debe exigirse a fin de que prevalezca su naturaleza voluntaria. Además, la Directiva debe incluir disposiciones que garanticen el respeto de las normas de salud y seguridad laborales, especialmente con un derecho exigible de desconexión de cara a evitar que el teletrabajo lleve a la delimitación de la jornada laboral. Además, debe prohibir el uso de herramientas automatizadas para controlar el tiempo de trabajo.

---

<sup>264</sup> Consultar, por ejemplo: <https://www.socialeurope.eu/old-rules-and-protections-for-the-new-world-of-work>

<sup>265</sup> Eurofound (2020), *Living, working and COVID-19, COVID-19 series*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo.

### 6.2.3. Un Pacto europeo de vivienda asequible y sostenible

Aunque no se dispone de datos completos y fiables, las organizaciones de la sociedad civil estiman que aproximadamente 700.000 personas no tienen un hogar en Europa cada día. Dado que la falta de vivienda es una urgencia que suele afectar a las personas de forma temporal, FEANTSA, la Federación Europea de Organizaciones Nacionales que Trabajan con las Personas sin Hogar, estima que cada año hasta 4,1 millones de europeos y europeas podrían verse afectados por la falta de vivienda.<sup>266</sup>

# 10%

Actualmente casi el 10% de la población de la UE sufre un exceso de costes de vivienda.

Según los datos de Eurostat, actualmente casi el 10% de la población de la UE sufre un exceso de costes de vivienda y se ve obligada a destinar más del 40% de su renta mensual disponible a costear el alojamiento. Más del 17% de la población vive en viviendas superpobladas, es decir, alojamientos donde, por ejemplo, las parejas no disponen de un dormitorio, o más de dos niños tienen que compartir una habitación, y los datos varían mucho entre los Estados miembros y dentro de ellos.<sup>267</sup> Por lo tanto, puede suponerse que los mercados inmobiliarios europeos son los principales impulsores de las privaciones que experimenta una gran parte de la población: los ingresos que se destinan a la vivienda son excesivos en relación con los ingresos de las familias, las cuales no pueden disponer de los mismos para cubrir otras necesidades relacionadas con su bienestar, por ejemplo, una alimentación saludable, educación o participación en actividades culturales. Se requieren medidas políticas audaces que permitan cerrar la brecha de inversión en vivienda asequible que, en la actualidad, se estima en 57.000 millones de euros anuales a fin de romper este círculo vicioso.<sup>268</sup>

Con su propuesta de “Una ola de renovación para Europa”, la Comisión Europea ha presentado propuestas valiosas para acelerar la modernización del parque de edificios de la UE en línea con el objetivo de lograr la neutralidad climática para 2050.<sup>269</sup> Dado que los edificios representan el 40% del consumo de energía de la UE y el 36% de las emisiones de gases de efecto invernadero de la UE, el éxito de esta ola de renovación es fundamental para lograr los objetivos establecidos por el Pacto Verde Europeo y la ley del clima de la UE. La ICSE también acoge con satisfacción la atención que la Comisión presta a la dimensión social de la ola de renovación, a fin de que contribuya a la lucha contra la pobreza energética y comprometiéndose a poner a disposición, especialmente de las personas de ingresos medios y bajos, de viviendas asequibles que sean energéticamente eficientes.

Por lo tanto, la propuesta de la Comisión se basa claramente en el objetivo de generar lo que el capítulo 1 de este informe denomina progreso socio-ecológico y ya integra una serie de propuestas que han defendido los progresistas en los últimos años, incluso en el primer informe de política de la ICSE.<sup>270</sup> Sin embargo, la ICSE reconoce que hay margen de mejora.

» La ICSE también acoge con satisfacción la atención que la Comisión presta a la dimensión social de la ola de renovación.«

<sup>266</sup> FEANTSA (2020) *Fifth Overview of Housing Exclusion in Europe*, disponible en: [https://www.feantsa.org/public/user/Resources/resources/Rapport\\_Europe\\_2020\\_GB.pdf](https://www.feantsa.org/public/user/Resources/resources/Rapport_Europe_2020_GB.pdf)

<sup>267</sup> Eurostat, datos de 2019

<sup>268</sup> Franssen, L. y otros (2018): *Boosting Investment in Social Infrastructure in Europe, Report of the High-Level Task Force on Investing in Social Infrastructure in Europe*, p. 41, disponible en: [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/dp074\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/dp074_en.pdf)

<sup>269</sup> COM(2020) 662 final

<sup>270</sup> ICSE (2018), p. 111

# 29%

Las proyecciones actuales esperan que **la proporción de la población de 65 años o más aumente al 29% para 2060.**

Se refiere, por ejemplo, a la naturaleza temporal de la ola de renovación como estrategia política. Al centrar sus acciones en los años 2020-30, parece limitarse a dar un impulso temporal al aumento de la vivienda sostenible y asequible en la UE, lo que no refleja la importancia estructural de la política de vivienda en la lucha contra la pobreza y de cara a lograr un bienestar sostenible para todos y todas en Europa. Además,

al limitar su ambición a duplicar la tasa anual de renovación del parque de edificios de la UE, que actualmente se mantiene en cerca del 1%,<sup>271</sup> se queda en aspiraciones bastante modestas. Como sugieren algunas estimaciones recientes, al ampliar la actividad de renovación y construcción al 3% del parque actual de edificios de la UE, Europa no solo podría alcanzar antes sus objetivos sociales y ecológicos relacionados con el sector de la vivienda, sino también generar hasta dos millones de nuevos puestos de trabajo en el sector, creando beneficios socio-ecológicos colaterales todavía más altos.<sup>272</sup>

La ICSE le pide a la Comisión Europea que refuerce sus propuestas y las convierta en un acuerdo europeo ambicioso y permanente de vivienda sostenible y asequible, reconociendo a la vez la sólida base que la ola de renovaciones de la UE está creando para un auténtico progreso socio-ecológico en Europa.

Con esta finalidad, la ICSE emite las siguientes recomendaciones:

## Integrar indicadores de vivienda reforzados y vinculantes en el Pacto Europeo de Bienestar Sostenible y en el procedimiento presupuestario del bienestar

Como parte del actual Semestre Europeo, la Comisión ha comenzado a supervisar las condiciones sociales del mercado de la vivienda europeo, especialmente en lo que respecta a la tasa de sobrecarga habitacional, que obliga a los ciudadanos y las familias a dedicar más del 40% de sus ingresos disponibles a costear una vivienda. Sin embargo, se cree que ese umbral es demasiado alto y, por lo tanto, debería reducirse al 25% de los ingresos, como propone el Parlamento Europeo.<sup>273</sup> Además, si bien Eurostat obtiene los datos relacionados con el hacinamiento y la privación de vivienda y se tienen en cuenta parcialmente en la supervisión de las políticas de los Estados miembros, rara vez se publican recomendaciones específicas por país y, aún menos frecuentemente, se les da seguimiento. La Comisión Europea debe incluir objetivos vinculantes e indicadores asociados en sus propuestas a fin de reorientar su dirección política y su enfoque de gobernanza hacia el bienestar sostenible para todos y todas (véase la sección 3.2.) de forma que coincida con el papel fundamental que desempeña una vivienda adecuada en el bienestar de los ciudadanos. Con este fin, y en consonancia con la ley de lucha contra la pobreza de la UE, debe fijar valores objetivo del 0% con respecto a la incidencia de la privación de vivienda, el hacinamiento y la sobrecarga para 2050 y actuar con determinación a través del procedimiento presupuestario europeo del bienestar para lograrlo.

<sup>271</sup> COM(2020) 662 final, p. 2

<sup>272</sup> Úrge-Vorsatz, D., Tirado-Herrero, S., Fegyverneky, S., Arena, D., Butcher, A. y Telegdy, A. (2010) *Employment Impacts of a Large-Scale Deep Building Energy Retrofit Programme in Hungary*; Janssen, R. y Staniaszek, D. (2012) *How Many Jobs? A Survey of the Employment Effects of Investment in Energy Efficiency of Buildings*, The Energy Efficiency Industrial Forum.

<sup>273</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de enero de 2021, sobre el acceso a una vivienda digna y asequible para todas y todos (2019/2187(INI))

## Crear una Garantía a la Vivienda de la UE

---

Las fuerzas progresistas de la sociedad civil y los parlamentos deben trabajar por la creación de una Garantía a la Vivienda de la UE de cara a establecer una obligación efectiva de la UE y sus Estados miembros de adoptar medidas efectivas ante la crisis de la vivienda europea. La garantía otorgaría a todos los ciudadanos y las ciudadanas de la UE un derecho exigible a tener acceso a un alojamiento digno y asequible, dándoles, por lo tanto, un derecho individual a una vivienda donde los inquilinos no sufran hacinamiento (ver más arriba) ni sobrecarga de vivienda (ver la próxima propuesta). Si bien los gobiernos nacionales deben ser responsables a la hora de garantizar que dicha obligación se cumpla, el presupuesto de la UE debe facilitar apoyo financiero con esta finalidad a través de fondos asignados en el marco de los programas de inversión de la UE.

## Desarrollar una capacidad de gobernanza real en relación con la vivienda

---

Dada la importancia fundamental de la política de vivienda a la hora de alcanzar los objetivos tanto de la ley de lucha contra la pobreza de la UE como del Pacto Verde Europeo, la Comisión Europea debe desarrollar una mayor capacidad de carácter permanente en relación con la formulación de las estrategias políticas relacionadas. Para ello, la Comisión debe crear un servicio especializado entre sus Direcciones Generales que impulse el diseño y la coordinación de políticas en materia de vivienda. Además, Eurostat, la autoridad estadística europea, debe recibir el mandato de recopilar más y mejores datos sobre las dimensiones sociales y ecológicas de los mercados y las políticas de la vivienda, incluso en relación con la privación de vivienda, la falta de vivienda y la exclusión de la vivienda, la eficiencia energética de los edificios y la inversión en vivienda. Esos datos deben ser lo bastante específicos en cuanto a la ubicación, por lo que deben cubrir al menos el nivel NUTS-3 de las regiones de la UE.<sup>274</sup>

## Mejorar la capacidad de inversión pública y privada

---

La UE y los Estados miembros deben tomar más medidas decisivas de cara a movilizar la inversión pública y privada para cerrar la brecha de inversión anual de 57.000 millones de euros en vivienda asequible en la UE. Con este fin, es fundamental complementar la taxonomía de las finanzas verdes de la UE con una taxonomía social y tomar medidas valientes para reasignar capital dentro del sistema financiero de las actividades “marro-nes” e insostenibles a nuevas clases de inversión, como se describe en la sección 3.3.1. de este informe. Además, deben reformarse las normas fiscales de la UE con el fin de recompensar las inversiones públicas sostenibles en viviendas asequibles y de proteger dichos programas de forma que no resulten víctimas de las medidas de consolidación fiscal.

---

<sup>274</sup> Nasarre-Aznar, S. y otros (2021): *Concrete Actions for Social and Affordable Housing in the EU*, estudio de la FEPS, disponible en: [https://www.feps-europe.eu/attachments/publications/social%20affordable%20housing\\_report\\_feps\\_2021.pdf](https://www.feps-europe.eu/attachments/publications/social%20affordable%20housing_report_feps_2021.pdf), p. 138

## Considerar las necesidades de vivienda de una población de la UE que envejece

---

Ante el aumento previsto del número de ciudadanos de edad avanzada en la población de la UE, en el futuro debe considerarse una prioridad importante de la política de vivienda de la UE facilitar una capacidad adecuada que permita invertir en viviendas que estén adaptadas a las personas mayores. La inversión de la UE en el marco del acuerdo de vivienda debe, por lo tanto, destinar fondos a renovaciones y construcciones que permitan que las personas mayores puedan vivir de forma independiente y usar la atención domiciliaria descentralizada.

## Estimular el intercambio de mejores prácticas en política de vivienda entre las autoridades nacionales y locales.

---

Debido a la diversidad de los mercados de vivienda de la UE, a pesar de sus desafíos comunes, los entes locales y regionales suelen estar en la mejor situación a la hora de garantizar una alta calidad del diseño y que se implementen políticas concretas que permitan ampliar la disponibilidad de viviendas asequibles para todos y todas. Un estudio reciente encargado por la Fundación de Estudios Progresistas Europeos (FEPS) observó una gran cantidad de prácticas exitosas iniciadas por gobiernos sub-nacionales y nacionales, muchas de las cuales se prestan a inspirar acciones políticas en niveles equivalentes de gobierno en otros Estados miembros de la UE.<sup>275</sup> Los ejemplos incluyen sistemas de garantía para los compradores que adquieren bienes raíces por primera vez, sistemas de puntos en la asignación de vivienda social y sistemas de congelación de alquileres en las localidades afectadas por procesos de gentrificación. La Comisión Europea, junto al Comité Europeo de las Regiones, debe diseñar una estrategia para el intercambio de mejores prácticas entre las autoridades nacionales y sub-nacionales y crear un repositorio de políticas exitosas que permitan construir un centro de conocimiento de la política de vivienda de la Unión para fomentar el aprendizaje mutuo y el cruce de disciplinas.

---

<sup>275</sup> Nasarre-Aznar, S. y otros (2021): *Concrete Actions for Social and Affordable Housing in the EU*, estudio de la FEPS, disponible en: [https://www.feps-europe.eu/attachments/publications/social%20affordable%20housing\\_report\\_feps\\_2021.pdf](https://www.feps-europe.eu/attachments/publications/social%20affordable%20housing_report_feps_2021.pdf),



## 6.2.4. Un Pacto europeo de asistencia

A pesar de su distribución desigual entre la población, los importantes avances en asistencia sanitaria, así como en las condiciones de vida y de trabajo a lo largo de las últimas décadas, están permitiendo que los europeos y las europeas tengan una vida más larga. En consecuencia, las proyecciones actuales esperan que la proporción de la población de 65 años o más aumente al 29% para 2060. Sin embargo, las personas mayores solamente pueden vivir sin depender de asistencia y cuidados, de promedio, la mitad de los años restantes una vez cumplidos los 65.<sup>276</sup> Sin embargo, hoy en día Europa ya se enfrenta a una grave escasez de capacidad asistencial, tanto en el cuidado a largo plazo de las personas mayores y con alguna discapacidad como en el de niñas y niños. Actualmente, se estima que la brecha de inversión anual que debe cerrarse a fin de dar seguimiento a las crecientes necesidades de la sociedad en cuanto a capacidad asistencial asciende a 70.000 millones de euros.<sup>277</sup>

Más allá de suscitar serias dudas sobre la preparación de la sociedad europea de cara al futuro, ya hoy se está descubriendo que esta brecha actúa como motor de la pobreza y las privaciones. Dado que falta una capacidad de atención de buena calidad, que sea accesible y asequible, los ciudadanos, especialmente las mujeres, se retiran del mercado laboral y cubren esa brecha con su propio trabajo informal y no remunerado.<sup>278</sup> En consecuencia, las mujeres de Europa tienen mayor riesgo de sufrir pobreza que los hombres, y el 20% de las mujeres afectadas por la pobreza se dedica principalmente a trabajos informales de cuidados y que no están remunerados.<sup>279</sup> Sin embargo, incluso cuando existe capacidad asistencial, una vez más la pobreza suele seguir siendo el resultado, principalmente, para las mujeres. Dado que el sector de la atención profesional no solamente es uno de los sectores más feminizados, sino también donde lo más común son salarios bajos y unas arduas condiciones laborales,<sup>280</sup> la prestación de cuidados en Europa quizás podría describirse mejor como una trampa de pobreza.

Desde la adopción en 2010, de la Estrategia UE 2020, los asuntos relativos a la disponibilidad de servicios de atención adecuados y la conciliación de las tareas profesionales y asistenciales han ocupado un lugar destacado en los debates políticos de la UE, y se reconoce su importancia clave en relación con la resiliencia en vistas del envejecimiento demográfico. A pesar de ello, la política y la normativa de la UE en esta área siguen siendo limitadas. En 2002, los Estados miembros de la UE acordaron “Los objetivos de Barcelona” a fin de lograr una tasa de participación en los servicios de cuidados infantiles oficiales antes de 2010, del 33% de los niños y niñas menores de 3 años y del 90% de los niños entre 3 años y la edad escolar obligatoria. En 2016, que último año en el cual la Comisión Europea presentó un

informe de completo progresos, esos objetivos, que fueron considerados poco ambiciosos por muchos expertos y partes interesadas en el momento de su adopción, solo se habían logrado parcialmente, con fuertes variaciones entre los Estados miembros de la UE.<sup>281</sup>

En los últimos años, la acción de la UE en los ámbitos del cuidado infantil y la asistencia a largo plazo se ha centrado principalmente en cuestiones de regulación del mercado laboral. En este sentido, la Directiva sobre conciliación de la vida personal y laboral adoptada en 2019, que establece normas mínimas a nivel de la UE para los permisos de maternidad y paternidad, así como los permisos para prestar cuidados, y el derecho de los empleados a solicitar modalidades de trabajo flexibles para poder cumplir con las tareas asistenciales, supone sin duda un primer paso en el camino hacia una Europa que sea más favorable en relación con la prestación de cuidados.<sup>282</sup> Sin embargo, dichas disposiciones solo presentan una parte del rompecabezas de cara a garantizar de manera efectiva que las obligaciones de cuidado no lleven a una salida de trabajadores –en particular de mujeres– del mercado laboral y a la pobreza.<sup>283</sup>

Sin embargo, esta acción política no ha logrado abordar hasta ahora los círculos viciosos que evidentemente existen en el sector de la asistencia social en la UE. Las mujeres y los trabajadores asistenciales continúan sufriendo la peor parte de las dificultades que se derivan del aumento de la demanda de atención, y la financiación de la capacidad asistencial sigue siendo insuficiente. Sin embargo, la conciencia de estas injusticias y disfuncionalidades sociales ha aumentado entre la población en general con la pandemia de la COVID-19, ya que las ha puesto en primer plano. Por tanto, los dirigentes políticos no pueden permitirse el lujo de seguir mirando hacia otro lado ante tales problemas y deben avanzar, finalmente, hacia una acción decisiva y coordinada a escala europea.

Dicho acuerdo tendría que fijar objetivos ambiciosos para el desarrollo de infraestructuras de atención de alta calidad, que sean accesibles y asequibles y creen empleos de calidad. Cabe esperar que este acuerdo también tenga beneficios económicos tangibles, además de reducir el riesgo de pobreza y malas condiciones laborales. Un acuerdo de esta clase también podría ser rentable por sí mismo dado que actualmente se estima que la escasa participación de las mujeres en la población activa le cuesta a Europa no menos de 370.000 millones de euros anuales, en comparación con los 70.000 millones de euros que se calcula que harían falta para acabar con la brecha asistencial en la UE.

En este contexto, la ICSE emite las siguientes **recomendaciones**:

<sup>276</sup> Fransen, L. (2018): *Boosting Investment in Social Infrastructure in Europe, Report of the High-Level Task Force on Investing in Social Infrastructure in Europe*, p.16, disponible en: [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/dp074\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/dp074_en.pdf)

<sup>277</sup> *Ibid.*, p. 41

<sup>278</sup> Peña-Casas, R. y Ghailani, D. (2021): *A European minimum wage framework: the solution to the ongoing increase in in-work poverty in Europe?*, pp. 145-6, en: Vanhercke B. y otros (eds.) (2021) *Social policy in the European Union: state of play 2020. Facing the pandemic*, Bruselas, Instituto Sindical Europeo (ETUI) y Observatorio Social Europeo (OSE)

<sup>279</sup> Instituto Europeo para la Igualdad de Género (2016): *Poverty, gender and intersecting inequalities in the EU*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, p.43

<sup>280</sup> Eurofound (2020), *Women and labour market equality: Has COVID-19 rolled back recent gains?*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo

<sup>281</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/bcn\\_objectives-report2018\\_web\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/bcn_objectives-report2018_web_en.pdf); [http://www.coface-eu.org/wp-content/uploads/2018/12/COFACE-paper\\_Childcare.pdf](http://www.coface-eu.org/wp-content/uploads/2018/12/COFACE-paper_Childcare.pdf)

<sup>282</sup> La Directiva otorga a las madres y los padres trabajadores de niños y niñas menores de 8 años un derecho exigible de cuatro meses de permiso de paternidad remunerado, de los cuales dos meses no se pueden transferir entre progenitores, cinco días de permiso de cuidados por año natural, así como el derecho a solicitar trabajo temporal a tiempo parcial para cuidar a personas dependientes y, posteriormente, volver al régimen laboral anterior, cuyas modalidades exactas serán establecidas por los Estados miembros.

<sup>283</sup> Helfferich, B. (2021): *Towards a Fairer, Care-Focused Europe*, disponible en: [https://www.feps-europe.eu/attachments/events/policy%20study\\_care4care.pdf](https://www.feps-europe.eu/attachments/events/policy%20study_care4care.pdf)

## Definir normas de calidad de la UE para los servicios de cuidado infantil y de cuidados a largo plazo

---

Los Estados miembros, que tienen la competencia sobre la regulación y la prestación de servicios de cuidado infantil y cuidados a largo plazo, deben acordar un conjunto común de normas de calidad en relación con dichos servicios. Esas normas deben incluir disposiciones específicas que garanticen una alta calidad de los servicios de atención, su accesibilidad universal y su asequibilidad, independientemente de los ingresos de los destinatarios y los beneficiarios. Es importante destacar que dichos estándares deben adoptar un enfoque de “ecosistema” que permita la integración y la cooperación sin fisuras entre múltiples formas de prestación de cuidados, por lo tanto, entre aquellos que se administran de forma centralizada o descentralizada y los cuidados informales que realizan los miembros de la familia.<sup>284</sup>

## Apoyar buenas condiciones laborales en el sector asistencial

---

Dependiendo de las formas de prestación de servicios de asistencia en sus Estados miembros, los gobiernos deben revisar sus órganos de reglamentación a fin de identificar las posibles necesidades de las políticas del mercado laboral específicas de la prestación de cuidados, por ejemplo, en lo que respecta a mayores oportunidades de educación y formación, o reformas en la estructura de los sistemas nacionales de atención de forma que se garanticen buenas condiciones laborales y salariales en el sector. Además, los gobiernos deben trabajar con los interlocutores sociales de cara a lograr una cobertura total de la negociación colectiva en los sectores de la atención profesional lo antes posible. Por regla general, los pagos que se realicen a los operadores privados de prestación de asistencia en el marco de los sistemas nacionales de prestación de cuidados de larga duración deberían estar condicionados a la aplicación de convenios colectivos.<sup>285</sup> Esta medida debería acompañarse de un programa de cualificaciones a escala de la UE, apoyado por los Fondos Estructurales y Erasmus +. La UE también debe ofrecer vías para el intercambio y el aprendizaje entre iguales en la formación y la capacitación en el ámbito del trabajo asistencial y facilitar la cooperación entre la administración pública, las empresas privadas y otras partes interesadas relevantes con objeto de adoptar medidas que suplan la escasez de personal en el sector de la prestación de cuidados.

## Privilegiar a los operadores responsables en el sector asistencial

---

La ICSE considera que una mayor inversión en la capacidad asistencial debe llevar principalmente a una mayor participación del sector público y, por lo tanto, a la prestación de cuidados bajo la responsabilidad directa de las autoridades públicas y en las condiciones empleo del sector público, a fin de garantizar una alta calidad de los servicios asistenciales y una alta calidad del trabajo en este sector. El uso de operadores privados debe considerarse una segunda opción dado que la subcontratación en el sector ha sometido a las instituciones asistenciales y a sus trabajadores y trabajadoras a la presión del mercado, lo cual ha generado a menudo problemas en términos de calidad y condiciones laborales. Debería existir legislación que establezca las salvaguardas adecuadas cuando no se puedan evitar dichos acuerdos. Podría adoptar la forma, por ejemplo, de requisitos para que los operadores del sector asistencial adopten el estatuto de la sociedad de beneficios que se propone en la sección 3.4.2. de este informe y que garantiza que las empresas son responsables y están comprometidas con las consideraciones de interés público.

<sup>284</sup> Spasova, S. y otros (2018): *Challenges in long-term care in Europe, A study of national policies*. Estudio encargado por la Comisión Europea, disponible en: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=792>

<sup>285</sup> [https://www.pes.eu/export/sites/default/galleries/Documents-gallery/AFeministEconomyForEurope\\_FINAL-WEB.pdf\\_2063069299.pdf](https://www.pes.eu/export/sites/default/galleries/Documents-gallery/AFeministEconomyForEurope_FINAL-WEB.pdf_2063069299.pdf)

## Introducir una garantía asistencial de la UE

---

Como parte de la garantía de empleo sostenible de la UE, los Estados miembros de la UE deben considerar la posibilidad de crear sistemas de garantías asistenciales. Como parte del plan, los trabajadores y las trabajadoras que deseen dejar su empleo actual para atender a sus familiares pueden acceder a la garantía asistencial y percibir salarios que resistan a la pobreza. La garantía debe combinarse con oportunidades apropiadas de educación y formación para el cuidador, y también podría ofrecerse a tiempo parcial de forma que permita combinarse con un empleo regular. En la preparación de tales regímenes de garantía asistencial, debe alentarse a los Estados miembros a aprovechar las experiencias de otros gobiernos, dado que varios de ellos ya han introducido modelos similares por propia iniciativa.<sup>286</sup>

## Apoyar a los Estados miembros con disposiciones de cofinanciación de la UE y con acceso a la financiación

---

Las políticas nacionales para suministrar y mejorar las infraestructuras asistenciales ya pueden optar a inversiones en el marco del Fondo Social Europeo, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el programa InvestEU y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural.<sup>287</sup> De cara al futuro, la programación de estos fondos debe tener debidamente en cuenta las diferencias de inversión existentes entre los Estados miembros, y que se han identificado como parte de la evaluación del desempeño de la atención nacional por parte de la Comisión Europea, y garantizar que se asignen niveles suficientes de financiación para las acciones relacionadas con la asistencia. Además, los servicios asistenciales que cumplan los estándares de calidad asistencial de la UE deben incluirse en la taxonomía de finanzas sociales sostenibles de la UE (véase la sección 3.3.1).

## Coordinar la acción política a través del procedimiento del presupuesto europeo del bienestar

---

Los estándares de calidad de los servicios asistenciales mencionados anteriormente deben traducirse en indicadores específicos que permitan que la Comisión Europea evalúe el desempeño de los Estados miembros en el cumplimiento de las normas de calidad asistencial de la UE.<sup>288</sup> Dichas revisiones del rendimiento nacional deben llevarse a cabo como parte del procedimiento presupuestario europeo del bienestar, incluir evaluaciones estructuradas de las condiciones laborales en los sistemas asistenciales nacionales y generar recomendaciones específicas por país de forma que los Estados miembros puedan tenerlas en cuenta en la preparación de sus planes nacionales de bienestar sostenible, si se ha determinado que hace falta llevar a cabo más actuaciones. Como elemento común, las evaluaciones del desempeño de los Estados miembros deben contener estimaciones sobre la brecha de inversión que persiste en la prestación de servicios de atención de calidad a fin de permitir un debate público informado y una acción política específica.

<sup>286</sup> Ibid.

<sup>287</sup> Helfferich, B. (2021): *Towards a Fairer, Care-Focused Europe*, disponible en: [https://www.feeps-europe.eu/attachments/events/policy%20study\\_care4care.pdf](https://www.feeps-europe.eu/attachments/events/policy%20study_care4care.pdf)

<sup>288</sup> Spasova, S. y otros (2018): *Challenges in long-term care in Europe, A study of national policies*. Estudio encargado por la Comisión Europea, disponible en: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=792>

## 6.3. Luchar contra las desigualdades de ingresos y riqueza

Si bien aliviar la pobreza y luchar contra la precariedad es un paso indispensable en el camino hacia el bienestar sostenible para todas y todos, alcanzar ese objetivo requiere una acción política que vaya más allá. Preocupan especialmente, en este sentido, las desigualdades de ingresos y riqueza, que constituyen los principales ejemplos de desigualdades verticales que crean jerarquías sociales dentro de las sociedades y dividen a los grupos sociales (cf. capítulo 1). Lamentablemente, esta dimensión de las desigualdades es la que ha experimentado especialmente grandes retrocesos en las últimas décadas, tanto en Europa como en el resto del mundo. Aunque la UE sigue siendo la región más igualitaria del mundo, el 10% más rico de la población de la UE recibe nada menos que el 37% de los ingresos anuales. En toda la Unión Europea, y especialmente en la zona euro, las desigualdades de riqueza han crecido en los últimos años hasta el punto de que el 1% de la población de la UE posee en la actualidad el 25% de los activos patrimoniales privados.<sup>289</sup>

# 37%

**El 10% más rico de la población de la UE recibe nada menos que el 37% de los ingresos anuales.**

Desafortunadamente, parece que la pandemia ha tenido más efectos dramáticos sobre la distribución de los ingresos y la riqueza en Europa. A medida que el impacto total de la crisis social causada por la pandemia comienza a mostrarse en las estadísticas oficiales, los primeros aná-

lisis de dichos datos sugieren que los hogares de bajos ingresos están soportando la peor parte de la desaceleración económica en Europa y pueden haber perdido de media más del 16% de sus ingresos mensuales.<sup>290</sup> Según la Organización Internacional del Trabajo, solo cuatro de los 27 Estados miembros de la UE han logrado contener el aumento de la desigualdad de ingresos a menos del 10% desde que comenzara la pandemia, entre quienes se sitúan en la parte inferior del mercado laboral (el percentil 10) y aquellos que están en la parte superior (el percentil 90).<sup>291</sup>

Como se ha señalado en el capítulo 1 de este informe, la acción política que permita revertir estas desigualdades trasciende la opción política sustentada en los valores de la política progresista; se trata, en cambio, de una necesidad política ante el cambio climático y la degradación ambiental, que cada vez están más acelerados y presentan nuevas amenazas a la vida. Como va quedando claro, las desigualdades, el cambio climático y la degradación medioambiental interactúan claramente en forma de círculos viciosos, donde sus impactos perjudiciales se refuerzan y se agravan mutuamente. Es más, la acción climática y las políticas ambientales corren el riesgo de encontrar una resistencia contundente si se añaden a desigualdades preexistentes, como ha ilustrado con fuerza el movimiento de los chalecos amarillos en Francia. En este contexto, las acciones específicas para luchar contra las desigualdades deben constituir un elemento central de cualquier acción que tenga como objetivo favorecer el bienestar sostenible del planeta y las personas.

La ICSE considera que corregir estas disparidades estructurales en aras del bienestar sostenible de todas y todos en un planeta protegido requiere una acción urgente en tres frentes. Primero, hacen falta acciones que impulsen los ingresos que se generan con el trabajo, fortaleciendo las instituciones y los mecanismos de los que dependen las personas que trabajan para recibir su parte justa. En segundo lugar, habrá que reajustar los sistemas fiscales a escala europea e internacional, especialmente en relación con la riqueza y los beneficios corporativos que, en la actualidad, son inexistentes o se infringen, de cara a acabar con la actual redistribución ascendente de la renta y la riqueza. En tercer lugar, hace falta un nuevo enfoque que dé respuesta a las necesidades y las aspiraciones relativas al bienestar de todos los miembros de la sociedad y que funcione a nivel colectivo, en contraposición al ingreso y la riqueza individual, y que el informe considera, por lo tanto, patrimonio común. Los siguientes apartados pretenden conformar una guía para la acción política al respecto.

<sup>289</sup> Thomas Blanchet, Lucas Chancel, Amory Gethin (2019): *Forty years of inequality in Europe: Evidence from distributional national accounts*, disponible en: <https://rb.gy/fdzslf>

<sup>290</sup> Juan C. Palomino, Juan G. Rodríguez, Raquel Sebastian (2020): *Wage inequality and poverty effects of lockdown and social distancing in Europe*, European Economic Review, Volume 129

<sup>291</sup> Organización Internacional del Trabajo (2020): *Global Wage Report 2020-21: Wages and minimum wages in the time of COVID-19*, Ginebra: OIT.

### 6.3.1. Buenos salarios para todos y todas

Aunque todavía pueda considerarse que Europa es la región más igualitaria del mundo en términos de desigualdad de ingresos, la tendencia ciertamente no ha favorecido a los trabajadores y las trabajadoras a lo largo de los últimos 20 años. Desde el inicio del milenio, primero disminuyó la participación del trabajo en proporción a los ingresos y posteriormente se ha mantenido a un nivel moderado en la UE, mientras que los beneficios por los ingresos del capital han continuado aumentando.<sup>292</sup> Al mismo tiempo, se ha incrementado la proporción de renta laboral que recibe el extremo superior de la distribución, especialmente en la zona euro,<sup>293</sup> lo cual ha generado una mayor polarización salarial en el mercado laboral de la UE. En otras palabras, es una tarta que mengua y que se reparte de manera cada vez más desigual.

Durante la última década, la política de la UE ha contribuido sustancialmente a esta disparidad creciente. Desde el inicio de la crisis de la deuda soberana europea, y en un intento de obtener una ventaja competitiva en los mercados internacionales, las Recomendaciones específicas por país de la Comisión Europea, que se emiten como parte del Semestre Europeo, han instado reiteradamente a los Estados miembros a garantizar una mayor flexibilidad para las empresas en la fijación de los salarios de su fuerza laboral. Durante los primeros años de la crisis, en especial, entre las recomendaciones de la Comisión, figuraban de forma destacada, los llamamientos para dismantelar los sistemas de negociación colectiva limitando, por ejemplo, las posibilidades de que los convenios colectivos se ampliaran a todos los trabajadores y las trabajadoras de un sector determinado, o descentralizándolos al restringir las negociaciones salariales colectivas a nivel de empresas individuales. En consecuencia, la cobertura de la negociación colectiva ha caído del 73% en 2000 al 61% en 2018, mientras que el 15% ó más de la población activa gana menos del 60% de la renta media nacional, a pesar de trabajar a tiempo completo, en 18 de los 27 Estados miembros de la UE, situándose, por lo tanto, por debajo del umbral de la pobreza que se usa actualmente en las estadísticas oficiales.<sup>294</sup> La pandemia de la COVID-19 ha aumentado la conciencia pública sobre la injusticia y las dificultades que estas crecientes disparidades crean incluso entre los trabajadores y las trabajadoras de sectores que tienen una importancia fundamental en el bienestar y el buen funcionamiento de la sociedad, como la atención médica, el comercio minorista y la logística. De hecho, las primeras evidencias sugieren que unos niveles bajos de salarios junto a mayores niveles de tensión laboral, como resultado de la pandemia, han llevado a

» Una tarta reparte de manera cada vez más desigual.«

que franjas de trabajadores de primera línea renuncien a sus empleos, lo cual ilustra cómo tales desigualdades socavan la capacidad de la sociedad de hacer frente a la adversidad.<sup>295</sup>

En este contexto, la política nacional y de la UE en relación con los salarios y el mercado laboral debe tomar un rumbo radicalmente diferente y nuevo, si se aspira a que el bienestar sostenible para todos y todas se convierta en una realidad en Europa. Como parte de esta nueva agenda, es condición sine qua non un cambio de orientación en lo que respecta a la interacción entre la política de la UE y las prácticas de negociación colectiva. En lugar de dismantelar y descentralizar los sistemas colectivos de fijación de salarios, la política de la UE tendrá que trabajar para reforzarlos y ampliarlos. En base a las percepciones de una investigación reciente de la OCDE, se observó que una mitigación sustancial de las desigualdades salariales en el mercado laboral requiere que la negociación colectiva se produzca a un nivel que sea como mínimo sectorial, y debe apoyarse activamente, a través de políticas de la UE, la creación de espacios para negociaciones salariales colectivas en este sector de la economía.<sup>296</sup>

Las acciones asociadas deben ir más allá de la mera reversión de las políticas previas de la UE a fin de garantizar la eficacia de las políticas. A medida que cambian los mercados laborales y la estructura del empleo, sobre todo, a través de nuevas formas de empleo digital, por ejemplo, en las plataformas, y ante la creciente prevalencia de las formas atípicas de empleo, como el trabajo por cuenta propia, la política de la UE también debe servir para garantizar que las prácticas y las estructuras de la negociación colectiva se modernizan de forma que sean aptas para hacer frente a los desafíos que se avecinan.

En este contexto, la ICSE emite las siguientes **recomendaciones**:

<sup>292</sup> [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Annual\\_national\\_accounts\\_-\\_evolution\\_of\\_the\\_income\\_components\\_of\\_GDP#Changes\\_over\\_the\\_last\\_20\\_years](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Annual_national_accounts_-_evolution_of_the_income_components_of_GDP#Changes_over_the_last_20_years)

<sup>293</sup> Eurostat: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tessi180/default/table?lang=en>

<sup>294</sup> Instituto Sindical Europeo(2021): Benchmarking Working Europe 2020, p. 110-1

<sup>295</sup> Ver, por ejemplo: <https://www.bibliomed-pflege.de/news/9000-pflegende-2020-aus-beruf-ausgeschieden>

<sup>296</sup> OCDE (2019), *Negotiating Our Way Up: Collective Bargaining in a Changing World of Work*, Publicaciones de la OCDE, París, <https://doi.org/10.1787/1fd2da34-en>.

## Lanzar una ofensiva europea de negociación colectiva

---

Como sugiere un informe reciente del Parlamento Europeo,<sup>297</sup> la UE y los Estados miembros deben trabajar para lograr el objetivo de incluir al 90% de la población activa de la UE en la negociación colectiva para 2030. Con este fin, la ofensiva debe servir para reforzar la negociación colectiva “por arriba y por abajo”.<sup>298</sup>

En términos de fortalecer la negociación colectiva “por abajo”, un primer paso fundamental es reforzar el papel de los sindicatos, cuya afiliación ha disminuido, en las últimas décadas, a una media de apenas un 23% en la UE.<sup>299</sup> Con este fin, los Estados miembros deben colaborar con los interlocutores sociales en el desarrollo de estrategias nacionales que creen incentivos positivos para que los trabajadores y las trabajadoras se afilien a un sindicato, por ejemplo, con la posibilidad de aplicar deducciones fiscales por las cuotas sindicales. Además, debe revisarse la legislación nacional y de la UE sobre el derecho de sociedades UE de cara a garantizar que empresas de todos los tamaños vayan más allá de una mera aceptación de los derechos de los trabajadores a la afiliación sindical y que permitan que los sindicatos accedan a los lugares de trabajo. Deben implementarse enfoques organizativos similares por parte de los empleadores, donde la afiliación a organizaciones de interlocutores sociales suele ser débil, aunque la afiliación a organizaciones representativas de los empleadores, por ejemplo, las asociaciones sectoriales, suele ser la forma más eficaz de establecer formas de diálogo social y negociación colectiva inclusiva, y en los que también se involucre a las pequeñas empresas y a las microempresas.<sup>300</sup>

La UE y los Estados miembros deben crear condiciones marco legales que favorezcan la negociación colectiva a nivel sectorial para impulsar el refuerzo de la negociación “por arriba”. Con este fin, deben establecerse disposiciones exhaustivas para generalizar los convenios colectivos de cara a garantizar su aplicabilidad vinculante a todos los trabajadores y las empresas de un sector determinado. La negociación colectiva a nivel de empresas debe estar restringida por cláusulas de no regresión, con lo cual se permitiría que las negociaciones de nivel inferior vayan más allá, pero sin socavar los acuerdos sectoriales. Las exenciones a tales cláusulas –por ejemplo, a las empresas que pasen por graves tensiones financieras– deben diseñarse exhaustivamente a fin de evitar abusos. Además, la Comisión Europea debe presentar una propuesta de revisión de la Directiva de contratación pública de la UE para introducir una cláusula social obligatoria que sirva para garantizar que se favorecen las licitaciones presentadas por operadores que apliquen convenios colectivos sectoriales.

## Ofrecer mejores resultados en la negociación colectiva a los trabajadores a tiempo parcial

---

Hay que animar a los interlocutores sociales para que adopten medidas específicas que aborden la situación de los trabajadores y las trabajadoras a tiempo parcial, que suelen percibir bajos salarios y sufrir pobreza laboral, debido tanto a la baja remuneración por hora trabajada como al poco tiempo de trabajo. En varios países, los sindicatos ya han comenzado a adaptar, por consiguiente, sus estrategias de negociación. Además de exigir aumentos salariales en forma de porcentajes de salarios por hora o mensuales, los sindicatos cada vez tienen más éxito a la hora de conseguir aumentos salariales en forma de un pago único, es decir, aumentos de salarios mínimos que estén definidos numéricamente por trabajador o trabajadora. Los sindicatos y los empleadores utilizan estas prácticas de manera más sistemática debido a su impacto beneficioso para reducir el riesgo de pobreza de estos trabajadores atípicos.

<sup>297</sup> Informe del Parlamento Europeo sobre una Europa social fuerte para transiciones justas (2020/2084(INI))

<sup>298</sup> Müller, T. y otros (2019): *Conclusion: towards and endgame*, en: Müller, T. y otros (eds.): *Collective bargaining in Europe: towards and endgame*, Volumen III, Instituto Sindical Europeo, Bruselas.

<sup>299</sup> Cf. <https://www.worker-participation.eu/National-Industrial-Relations/Across-Europe/Trade-Unions2>

<sup>300</sup> <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2004/employers-organisations-in-europe>

## Permitir la negociación colectiva para los autónomos

---

Los trabajadores autónomos, aunque trabajen como autónomos que no contratan a otros trabajadores y trabajadoras, entran en el ámbito de aplicación de la legislación de competencia de la UE debido a su condición de entidades económicas individuales. En consecuencia, las autoridades de competencia suelen considerar que los acuerdos colectivos de fijación de salarios, por ejemplo, en forma de acuerdos sobre las tarifas mínimas entre colectivos de trabajadores autónomos, son formas anticompetitivas que distorsionan del mercado. Por ello, esta parte de la población activa es particularmente vulnerable, en especial en términos de salarios bajos y mucha tensión laboral, lo que lleva a que aproximadamente una cuarta parte de los autónomos de la UE estén sujetos a condiciones laborales muy problemáticas, sin poder acceder a recursos efectivos.<sup>301</sup> Aunque algunos Estados miembros han creado exenciones que se aplican a parte de la población activa autónoma, por ejemplo, a los músicos y otros trabajadores creativos, la situación es desigual en Europa y adolece de seguridad jurídica. A principios de 2021, la Comisión Europea abrió una consulta pública para invitar a las partes interesadas a preparar posibles acciones legislativas a fin de rectificar esta situación. Las posibles propuestas de la Comisión deben trabajar de cara a garantizar que los trabajadores autónomos individuales cuenten con un estatuto jurídico específico que los sitúe entre los trabajadores por cuenta ajena y las sociedades y los exima de las normas de competencia de la UE. Además, la Comisión Europea debe estudiar la posibilidad de emitir orientaciones a los Estados miembros sobre cómo estimular el diálogo social y la negociación colectiva con la participación de trabajadores autónomos por cuenta propia en estrecha cooperación con los interlocutores sociales. Para ello, debería basarse en la experiencia de prácticas exitosas que ya aplican los países miembros de la OCDE, donde se han desarrollado diferentes modelos de prácticas de negociación colectiva para los autónomos, por ejemplo, en forma de negociaciones entre “gremios” y empleadores, exenciones de categorías de trabajadores autónomos en sectores específicos de la normativa de competencia y procesos de negociación supervisados o pre-autorizados.<sup>302</sup>

## Adoptar una Directiva de transparencia salarial reforzada de la UE que sea eficaz

---

Respondiendo a las peticiones de los sindicatos y las fuerzas políticas progresistas, la Comisión Europea presentó una propuesta legislativa sobre una Directiva de transparencia salarial de la UE, en marzo de 2021.<sup>303</sup> Conforme a las medidas propuestas, quienes soliciten un empleo tendrían derecho a recibir información sobre las distintas remuneraciones de los puestos que solicitan al tiempo que se prohibiría a los empleadores exigir información sobre el historial salarial de un candidato. Los empleados y las empujadas también tendrían derecho a pedir a su empleador información desglosada por sexo sobre el salario promedio de otros trabajadores que realicen el mismo trabajo. Cuando una empresa emplee al menos a 250 trabajadores y trabajadoras, se le aplicaría la obligación de informar públicamente de la brecha salarial de género dentro de la empresa, así como a establecer medidas correctivas si la brecha superase el 5% y no pudiera justificarse por motivos objetivos. Cuando se identifiquen casos de discriminación salarial, las víctimas tendrían derecho a recibir una indemnización, en particular, mediante pagos atrasados.

Las normas obligatorias sobre transparencia y la presentación de informes salariales son fundamentales de cara a impulsar la lucha contra la discriminación salarial, por ejemplo, entre mujeres y hombres, así como a fin de mitigar las desigualdades de ingresos de manera más amplia al arrojar luz sobre la remuneración excesiva de los

<sup>301</sup> Eurofound (2017), *Exploring self-employment in the European Union*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo.

<sup>302</sup> OCDE (2019), *Negotiating Our Way Up: Collective Bargaining in a Changing World of Work*, Publicaciones de la OCDE, París, <https://doi.org/10.1787/1fd2da34-en>, pp. 239-40

<sup>303</sup> Proyecto de Directiva 2021/0050 (COD)

ejecutivos. Por tanto, la ICSE elogia la iniciativa de la Comisión y le pide al Parlamento Europeo que avance rápidamente de cara a su adopción. No obstante, la propuesta de la Comisión adolece de una serie de deficiencias que el Parlamento y el Consejo deben corregir como parte del procedimiento legislativo en curso.

Según la propuesta actual, la definición de los criterios que permitan determinar qué define un trabajo de igual valor y, por lo tanto, crear las categorías de puestos dentro de las cuales debe garantizarse la igualdad salarial, sería responsabilidad exclusiva de los empleadores. Este enfoque supone una debilidad grave que presenta el riesgo de convertir las medidas propuestas en disposiciones sin sentido. Por tanto, la propuesta debe modificarse a fin de garantizar que los representantes de los trabajadores, en forma de comités de empresa o sindicatos, participen en la definición de dichos criterios y que se aplican criterios de similitud que sean definidos a un nivel superior al de la empresa, por ejemplo, como parte de la negociación colectiva sectorial. Además, la información pública sobre la brecha salarial entre hombres y mujeres debe ser obligatoria en empresas de todos los tamaños, no solo entre las empresas que tengan una plantilla de 250 trabajadores o más, según recoge la actual propuesta de la Comisión. Las obligaciones de presentación de informes para las pequeñas empresas y las microempresas podrían prever intervalos de presentación más prolongados, pero deberían, no obstante, ser vinculantes. Si se ha creado una brecha salarial injustificable, la Directiva debe establecer además un requisito inequívoco de que se deben negociar medidas correctivas con los comités de empresa o los sindicatos.

Fundamentalmente, a la propuesta de la Comisión le faltan disposiciones que garanticen que las empresas también están obligadas a informar sobre los niveles de remuneración entre las diferentes categorías de empleados y empleadas, por lo tanto, a divulgar datos sobre las diferencias salariales entre trabajadores, gerentes y ejecutivos. Sin embargo, estos datos son fundamentales para determinar el nivel de desigualdad de ingresos dentro de las empresas y, por lo tanto, deben evaluarse y publicarse junto con los datos desglosados por género. Asimismo, dichos informes deben contener datos sobre posibles casos de discriminación salarial a causa de otros motivos reconocidos en la legislación de la UE, como el origen étnico, el credo y la orientación sexual. Esos datos deben registrarse en base a una auto identificación voluntaria de los trabajadores afectados y los casos relacionados de discriminación deben estar sujetos a las mismas disposiciones que se aplican a los casos de discriminación por motivos de género.



### 6.3.2. Que los sistemas fiscales contribuyan al bienestar sostenible de todos y todas

Iniciar una transición hacia un nuevo modelo económico y social requiere, sin duda, movilizar importantes recursos que permitan financiar las políticas que se requieren para lograr los objetivos de neutralidad del carbono y fomentar el bienestar de la sociedad. En este sentido, es indispensable disponer de sistemas tributarios que sean eficaces y generen suficientes ingresos y que distribuyan la carga financiera asociada de manera coherente con el objetivo de mitigar las desigualdades y fomentar el bienestar social. Es evidente que actualmente los sistemas fiscales de la UE no lo están consiguiendo. Estos regímenes actúan como impulsores de la desigualdad, en lugar de luchar contra ella, al imponer una carga desproporcionada a las personas de ingresos bajos y medios, ya que el 65% de los ingresos fiscales totales se generan con los impuestos sobre el trabajo y el consumo, mientras que solo se obtiene un 7% de los ingresos corporativos y un 5% de la propiedad.<sup>304</sup> Por lo tanto, llevar a cabo reformas coordinadas y de gran alcance a nivel europeo e internacional es un elemento fundamental de la estrategia política global para lograr un bienestar sostenible para todos y todas.

De hecho, mucho de lo que se requiere a este respecto puede calificarse como corregir errores del pasado. Claramente, esa revisión de errores previos debe afectar a la tributación de la riqueza privada. La situación actual, donde solamente un Estado miembro de la UE aplica algún tipo de tributación a los activos de los hogares adinerados –España lo hace desde 2018– es una anomalía histórica. A lo largo de gran parte del siglo 20, impuestos similares formaron parte orgánica de los sistemas fiscales de numerosos países europeos, y solo se han derogado recientemente, sobre todo, a principios del nuevo milenio.<sup>305</sup> Ante los desafíos a los que se enfrenta Europa en la actualidad, y especialmente en lo que respecta a sus enormes implicaciones financieras, esta situación es insostenible, al menos, en dos aspectos.

En primer lugar, la riqueza privada actual es producto de una economía cuyas externalidades insostenibles han comenzado a amenazar el sustento y el bienestar de las generaciones futuras. Usar la riqueza privada para reparar los daños de los que su acumulación ha sido cómplice es un caso claro de justicia intergeneracional. En segundo lugar, dado que la transformación sostenible de Europa no es cuestión de elección, sino que es inevitable

dados los efectos potencialmente mortales que tendría no actuar, también podría clasificarse como inevitable aprovechar las existencias actuales de capital, como la riqueza privada, a fin de financiarla. Sin embargo, obtener esa riqueza privada en forma de deuda pública y pago de intereses sobre su uso llevaría a un mayor aumento de la desigualdad y, por lo tanto, seguiría socavando la cohesión social que hace falta para dominar la transición con éxito.

» Junto a la tributación de la riqueza privada, el camino hacia el bienestar sostenible de todas y todos debe incluir reformas drásticas en la tributación de los beneficios de las empresas, en Europa y el resto del mundo.«

Junto a la tributación de la riqueza privada, el camino hacia el bienestar sostenible de todas y todos debe incluir reformas drásticas en la tributación de los beneficios de las empresas, en Europa y el resto del mundo. En los últimos cuarenta años, el sistema internacional de impuestos corporativos se ha convertido en un poderoso facilitador de una despiadada extracción de

<sup>304</sup> Comunicación de la Comisión Europea (COM (2021) 251 final) sobre la fiscalidad empresarial para el siglo 21, 18 de mayo de 2021, disponible en: [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/system/files/2021-05/communication\\_on\\_business\\_taxation\\_for\\_the\\_21st\\_century.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/system/files/2021-05/communication_on_business_taxation_for_the_21st_century.pdf)

<sup>305</sup> Ver Kapeller, J. y otros (2021): *A European Wealth Tax for a Fair and Green Recovery*, estudio político de la FEPS, disponible en: [https://www.fepe-europe.eu/attachments/publications/a%20european%20wealth%20tax\\_policy%20study.pdf](https://www.fepe-europe.eu/attachments/publications/a%20european%20wealth%20tax_policy%20study.pdf), p. 8

beneficios que las multinacionales usan hábilmente a su favor. Gobiernos de todos los países han sido meros espectadores inocentes de este esfuerzo imprudente. Han contribuido activamente a vaciar sus arcas al reducir los tipos impositivos del impuesto de sociedades de un promedio del 40%, en la década de 1980, a un mero 24% en la actualidad; con muchos países, incluida la UE, aplicando tasas más bajas y con empresas que suelen disfrutar de generosas desgravaciones y deducciones que generan tipos impositivos efectivos mucho más bajos de lo que podrían sugerir los tipos nominales.<sup>306</sup> Además, al abrir sus economías a los mercados internacionales y los flujos financieros sin tapar las lagunas que fomentan la planificación fiscal agresiva y la elusión fiscal, han llegado a aceptar de forma voluntaria que los codiciosos jueguen con ellos. Las empresas digitales, a las cuales sin duda les resulta más fácil trasladar sus beneficios entre países a jurisdicciones donde los tipos impositivos son más bajos, no pagan de media más del 9,5% del impuesto de sociedades, en comparación con el 23,2% que pagan las empresas “tradicionales”. Un estudio reciente compilado por el World Inequality Lab ha determinado que cerca del 40% de los beneficios que obtuvieron las multinacionales se trasladaron a paraísos fiscales en 2015, siendo los países de la UE los mayores perdedores.<sup>307</sup> Según la Comisión Europea, es probable que las pérdidas de ingresos que esta situación permite en relación con el impuesto de sociedades asciendan a entre 50.000 y 70.000 millones de euros anuales.<sup>308</sup>

# 40%

**40% de los beneficios que obtuvieron las multinacionales se trasladaron a paraísos fiscales en 2015.**

A pesar de esta lamentable situación y de la considerable atención pública que ha recibido en los últimos años, la acción gubernamental, en Europa y el resto del mundo, se ha quedado rezagada. Las iniciativas para modernizar los marcos impositivos corporativos y garantizar una tributación más justa de la economía digital se han estancado, tanto en la Unión Europea como en las negociaciones internacionales, ante la necesidad de lograr la unanimidad de los gobiernos involucrados.

Los cambios estructurales a la hora de recalibrar los sistemas fiscales de la UE han sido hasta ahora esquivos, si bien podrían lograrse avances limitados en Europa gracias al trabajo incansable de las fuerzas políticas progresistas del Parlamento Europeo, por ejemplo, en la lucha contra la evasión y la elusión fiscales y con el establecimiento de un Observatorio Fiscal de la UE que permita crear una mayor capacidad de investigación y análisis.

» La pandemia de la COVID-19 ha provocado un aumento repentino de los niveles de deuda pública.«

Sin embargo, quizás haya llegado el momento del cambio dado que la pandemia de la COVID-19 ha provocado un aumento repentino de los niveles de deuda pública y porque finalmente parecen posibles nuevas alianzas transatlánticas en torno a un sistema fiscal internacional que sea más justo. Como primera manifestación de esta nueva voluntad política, el Parlamento Europeo y el Consejo pudieron alcanzar un acuerdo de principios de cara a ampliar la base imponible de la UE, trabajando incluso por la introducción de un impuesto sobre las transacciones financieras de la UE y una tasa digital de la UE (ver más abajo para más información) antes de las próximas elecciones europeas. Lo que parece particularmente prometedor en ese sentido es que el acuerdo incluye el hecho de que estas nuevas fuentes de ingresos públicos deben funcionar como recursos propios del presupuesto de la UE. Además, el reciente anuncio de la Comisión Europea de organizar un simposio fiscal de alto nivel a fin de reflexionar sobre los ajustes que se requieren en los sistemas fiscales de cara a lograr el objetivo de la UE de construir una economía que sea climáticamente neutra para 2050 puede interpretarse como una señal alentadora.

La ICSE insta a la Unión Europea y a sus Estados miembros a aprovechar este impulso y reforzarlo y, en este contexto, emite las siguientes **recomendaciones**:

<sup>306</sup> <https://taxfoundation.org/publications/corporate-tax-rates-around-the-world/>

<sup>307</sup> <https://wid.world/document/the-missing-profits-of-nations-world-inequality-lab-wp-2020-12/>

<sup>308</sup> (SWD/2015/121)

## Abolir el principio de unanimidad en materia fiscal en el Consejo Europeo

---

El proceso de toma de decisiones en el Consejo Europeo debe alejarse del principio de unanimidad y someterse a la toma de decisiones mediante votación por mayoría cualificada para facilitar las futuras negociaciones sobre la armonización de los sistemas fiscales a nivel de la UE. El actual principio de unanimidad concede a cada Estado miembro de la UE un derecho de veto que algunos Estados miembros utilizan enérgicamente a fin de mantener sistemas fiscales que socavan deliberadamente los de otros Estados miembros para atraer más capital extranjero. Estas prácticas de empobrecer al vecino atrapan a la Unión Europea en una carrera de mínimos en términos del impuesto de sociedades y, por lo tanto, ya no pueden tolerarse. La Comisión Europea debe invocar el art. 116 TFUE, como ya lo estudió públicamente en 2019, mientras los Estados miembros sigan arrastrando los pies o se opongan a cambiar los tratados europeos para abolir formalmente el principio de unanimidad en el ámbito de la fiscalidad.<sup>309</sup> La Comisión no debería contenerse a la hora de utilizar esta opción ya que el art. 119 permite adoptar normativa a fin de rectificar las distorsiones del mercado mediante el procedimiento legislativo ordinario, esto es, con mayoría cualificada en el Consejo y mayoría simple en el Parlamento Europeo, y porque el alto grado de disfuncionalidad, especialmente en lo que respecta al actual marco del impuesto de sociedades de la UE, debe considerarse una distorsión de esta clase.

## Introducir un impuesto sobre el patrimonio neto de la UE

---

Aunque los datos sobre las desigualdades en términos de riqueza presentan claramente un desafío, debido a la opacidad de las estructuras económicas y financieras que sustentan los activos de riqueza, las investigaciones realizadas en las últimas dos décadas han podido determinar una imagen bastante precisa del stock y la distribución de la riqueza en Europa. Por consiguiente, debe asumirse que el 1% de las personas más ricas de Europa posee aproximadamente el 25% de la riqueza privada combinada de la UE. El hecho de dirigir los impuestos sobre el patrimonio a este grupo y a sus activos patrimoniales netos, por lo tanto, a activos financieros y físicos, como acciones y bienes raíces, que conforman la red de la deuda de sus propietarios, movilizaría cantidades significativas de ingresos fiscales.<sup>310</sup> En este contexto, un modelo europeo de impuesto sobre el patrimonio neto podría combinar un umbral elevado, que parece aconsejable a fin de garantizar un amplio apoyo a la introducción de un impuesto sobre el patrimonio, con tipos impositivos que progresen con fuerza en una sucesión de tramos impositivos que sean relativamente amplios.

Un estudio reciente basado en datos de sondeos realizados a los hogares que se han obtenido con estimaciones del Banco Central Europeo ha calculado los ingresos que podrían generar los impuestos progresivos sobre el patrimonio aplicados a los hogares más ricos (ver tabla a continuación).

<sup>309</sup> cf. COM(2019) 8 final

<sup>310</sup> Landais, C. y otros (2020): *A Progressive European Wealth Tax to Fund the European COVID Response*, disponible en: <https://voxeu.org/article/progressive-european-wealth-tax-fund-european-covid-response>

Tramos fiscales	Tipos impositivos	
	Modelo 1	Modelo 2
Por debajo de 1 millón de EUR	0%	0%
A partir de 1 de millón de EUR Dirigiéndose a 5,4 millones de hogares (el 3% más rico)	1%	0%
A partir de 2 millones de EUR Dirigiéndose a 1,9 millones de hogares (el 1% más rico)	2%	2%
A partir de 5 millones de EUR Dirigiéndose a 550.000 hogares (el 0,3% más rico)	3%	3%
A partir de 10 millones de EUR Dirigiéndose a 220.000 hogares (el 0,1% más rico)		5%
A partir de 50 millones de EUR Dirigiéndose 23.000 hogares (el top 0,01% más rico)		7%
A partir de 100 millones de EUR Dirigiéndose 9.000 hogares (el top 0,005% más rico)		8%
A partir de 500 millones de EUR Dirigiéndose 1.200 hogares (el top 0,001% más rico)		10%
<b>Ingresos estimados</b>		
Con evasión fiscal	224.000 millones de EUR = 1,9% del PIB de la UE	357.000 millones de EUR = 3% del PIB de la UE
Sin evasión fiscal	316.000 millones de EUR = 2,7% del PIB	505.000 millones de EUR = 4,3% del PIB

Incluso teniendo cuenta las prácticas de elusión fiscal, este modelo fiscal podría generar ingresos significativos. En el caso del modelo 1 citado anteriormente, dichos ingresos ascenderían a 224.000 millones de euros al año, lo que equivale al 1,9% del PIB de la UE y al 4,1% de los ingresos públicos. Los ingresos del modelo 2 ascenderían a 357.000 millones de euros anuales, el equivalente al 3% del PIB de la UE y al 6,6% de los ingresos públicos actuales. Los ingresos aumentarían a 316.000 millones de euros (modelo 1) o 505.000 millones (modelo 2), es decir, al 2,7% del PIB y el 5,8% de los ingresos públicos actuales en el caso de modelo 1 y al 4,3% del PIB y el 9,3% de los ingresos públicos actuales al aplicarse el modelo 2, si se combinarán con medidas contundentes y efectivas que busquen limitar el margen de elusión fiscal.<sup>311</sup>

Los Estados miembros de la UE deben reunirse y acordar la tributación progresiva de la riqueza privada a fin de desbloquear este potencial de ingresos y dotar de una base sólida a la financiación de la transición hacia un modelo económico y social que fomente el bienestar de las personas y el planeta. Como ilustra claramente el modelo descrito anteriormente, se podrían movilizar cantidades masivas de liquidez sin invadir los recursos del 99% de la población. Que se lograra con una acción coordinada de la UE tendría claros beneficios al constituir una oportunidad de diseñar un sistema fiscal común que permita hacer frente a desafíos comunes y, al mismo tiempo, favorecer medidas coordinadas a fin de acabar con las lagunas jurídicas transfronterizas de evasión y fraude fiscal.

<sup>311</sup> Kapeller, J. y otros (2021): A European Wealth Tax for a Fair and Green Recovery, disponible en: [https://www.feps-europe.eu/attachments/publications/a%20european%20wealth%20tax\\_policy%20study.pdf](https://www.feps-europe.eu/attachments/publications/a%20european%20wealth%20tax_policy%20study.pdf)

Por lo tanto, la ICSE le pide a la Comisión Europea que lance una iniciativa de cara a involucrar a los Estados miembros en el diseño conjunto y coordinado de un marco coherente para crear un impuesto sobre el patrimonio neto de la UE, lo antes posible. Con el próximo estudio del Observatorio Fiscal de la UE de impuestos sobre el patrimonio, que se publicará en noviembre de 2021, la Comisión dispondrá de su propia base de pruebas que debe utilizar a fin de construir argumentos poderosos y convincentes a favor de una mayor contribución de los hogares ricos a la financiación de la transición sostenible de Europa. Además, la Comisión debe asegurarse de que sus propuestas legislativas contengan disposiciones de asignación de forma que se garantice que los ingresos que genere un impuesto sobre el patrimonio neto de la UE benefician directamente a los ciudadanos y las ciudadanas en general, dedicando especialmente cantidades de ingresos suficientes a la financiación de las políticas que se han propuesto como parte de la ley contra la pobreza de la UE y las iniciativas complementarias que se describen en la sección 6.2. de este capítulo. Estos importes asignados deben estructurarse como recursos propios del presupuesto de la UE para apoyar la dimensión europea de la ley de lucha contra la pobreza.

## Poner fin a la carrera de mínimos: impuestos corporativos globales para la economía globalizada

Aplicar un tipo mínimo común del impuesto de sociedades en tantos países como sea posible y establecer normas comunes sobre la definición de la base impositiva subyacente supondría un cambio de juego en relación con la igualdad de ingresos y la riqueza global, garantizando que las empresas multinacionales que hacen uso de la integración económica mundial y europea pagan la parte que les corresponde de impuestos en relación con los beneficios que generan. Tras una década de negociaciones inconclusas –bajo los auspicios de la OCDE– que se bloquearon con frecuencia, finalmente 130 países que representan el 90% del PIB mundial lograron alcanzar un acuerdo internacional sobre un marco común, a principios de julio de 2021.<sup>312</sup>

Como parte del acuerdo, los países participantes deben garantizar que los beneficios que obtienen las empresas multinacionales registradas en sus jurisdicciones están gravadas con un tipo impositivo de, al menos, el 15%. Esta tasa se aplicaría como tipo efectivo, con lo cual garantizaría que los ingresos corporativos generales se gravan a esa tasa del 15%, aunque parte de los ingresos de las empresas tributen a tasas más bajas (por ejemplo, con esquemas de incentivos) o no se gravan en absoluto (por ejemplo, como parte de las asignaciones libres de impuestos).<sup>313</sup> Si se determina que una empresa ha pagado menos del tipo del 15% efectivo en otro país, el gobierno del país en el que está registrada la sede de dicha empresa o la empresa matriz estaría obligado a recaudar impuestos adicionales a fin de cubrir la diferencia. Además, el acuerdo incluye disposiciones para garantizar una distribución más justa de los ingresos derivados de la tributación de las empresas multinacionales más grandes con una facturación anual que supere los 20.000 millones de dólares. A tal efecto, el acuerdo contiene “una fórmula de reparto” que concede a los gobiernos de los países donde se generan dichas ganancias, y no solo a los gobiernos de los países en los cuales esas empresas están registradas, el derecho a gravar una parte de dichos ingresos.

El acuerdo sobre este completo conjunto de normas, como parte de un proceso multilateral, supone un primer paso fundamental de cara a corregir las graves injusticias y disfuncionalidades del sistema tributario global. Las disposiciones acordadas tienen efectos realmente revolucionarios al limitar seriamente la competencia fiscal corporativa entre los gobiernos participantes, restringir la capacidad de las empresas multinacionales de capitalizar las estrategias de transferencia de beneficios y otorgar a más gobiernos una participación en la tributación de las mega corporaciones internacionales.

En este contexto, la ICSE lamenta enormemente que especialmente los gobiernos de la UE hayan trabajado a fin de orientar el acuerdo hacia una tasa impositiva relativamente modesta del 15%, en lugar del 21% del que se había hablado previamente. Si bien acogen favorablemente el acuerdo y reconocen su valor, las fuerzas políticas progresistas de la UE y el resto del mundo deben seguir haciendo campaña a fin de que, con el tiempo, se revise al alza

<sup>312</sup> <https://www.oecd.org/tax/beps/statement-on-a-two-pillar-solution-to-address-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-july-2021.pdf>

<sup>313</sup> El acuerdo final alcanzado entre los 130 países participantes prevé un número limitado de “excepciones” a esta norma, lo que implica que, por ejemplo, que los incentivos para inversiones en “activos tangibles”, como maquinaria, están exentos de la fijación del tipo efectivo de impuestos.

del tipo impositivo mínimo. Además, y como pretende la Comisión Europea, el marco internacional de imposición mínima debe transponerse a la legislación nacional de los países de la UE mediante una Directiva de la UE que permita adaptar sus disposiciones al contexto específico del mercado único europeo.<sup>314</sup> Sin embargo, dado que tres Estados miembros de la UE (Estonia, Hungría e Irlanda) se negaron a adherirse a la legislación multilateral de la UE existe el riesgo de que el asunto se estanque debido al requisito de unanimidad en el Consejo Europeo.

Por tanto, la ICSE anima a la Comisión Europea a estudiar a fondo la posibilidad de invocar el artículo 116 del TFUE, que le otorga la competencia de proponer legislación que rectifique las distorsiones del correcto funcionamiento del mercado único europeo y su adopción mediante el procedimiento legislativo ordinario, es decir, por mayoría cualificada en el Consejo y mayoría simple en el Parlamento Europeo. Como último recurso, debe posibilitarse la transposición del acuerdo multilateral a la legislación nacional mediante una cooperación reforzada entre los Estados miembros de la UE.

## Crear un marco plenamente armonizado de la UE para el impuesto de sociedades

---

La ICSE acoge con agrado el compromiso permanente de la Comisión Europea con el objetivo de crear un sistema de la UE para el impuesto de sociedades que esté plenamente armonizado y sea justo, como reiteró en su Comunicación del 18 de mayo de 2021 sobre la fiscalidad empresarial para el siglo 21. Según lo propuesto por la Comisión, ese marco (con el acrónimo BEFIT)<sup>315</sup> debe consistir en un conjunto uniforme de normas que se apliquen en toda la UE a fin de determinar la renta empresarial imponible. Además de garantizar que las empresas activas en la UE ya no puedan beneficiarse de los desajustes entre los sistemas fiscales nacionales que se prestan a su explotación mediante prácticas de elusión fiscal, dicho marco también reduciría la carga de cumplimiento fiscal de las empresas activas en toda la Unión Europea y, por lo tanto, crea una oportunidad en la que todos ganan.

La ICSE también acoge con satisfacción la intención de la Comisión de introducir un mecanismo que permita consolidar los ingresos corporativos como parte del BEFIT. Dicho mecanismo funcionaría para garantizar que los beneficios corporativos obtenidos en Europa se graven en el país en el que se hayan generado, y no en el país en el que la empresa esté registrada. Con este fin, se desarrollará una fórmula de prorrateo para asignar derechos tributarios a los gobiernos de los países en los cuales una determinada empresa desarrolla sus actividades. La ICSE le pide a la Comisión Europea que garantice que esta fórmula se desarrolla de forma holística y sea lo bastante sofisticada. Debe evitarse la asignación de derechos fiscales en base únicamente a la distribución geográfica de las ventas de las empresas. En cambio, también deben considerarse otros factores, como la creación de valor agregado y, lo que es más importante, el empleo. Además, la fórmula debe diseñarse de manera que tenga en cuenta la presencia digital de las empresas de cara a garantizar que los gobiernos puedan gravar los beneficios generados por las empresas extranjeras a partir de transacciones digitales en sus mercados nacionales. La introducción de un mecanismo de consolidación de este tipo justificaría, por tanto, la suspensión de la tasa digital de la UE (véase la recomendación anterior).

Según lo previsto en la hoja de ruta de recursos propios acordada por el Parlamento Europeo y el Consejo, algunas partes de los ingresos fiscales generados por el BEFIT deben asignarse directamente al presupuesto de la UE. Esta asignación debe ir mucho más allá de una compensación por los ingresos que se hayan perdido con la derogación de la ya obsoleta tasa digital de la UE.

---

<sup>314</sup> Comunicación de la Comisión Europea (COM (2021) 251 final) sobre la fiscalidad empresarial para el siglo 21, 18 de mayo de 2021, disponible en: [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/default/files/communication\\_on\\_business\\_taxation\\_for\\_the\\_21st\\_century.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/default/files/communication_on_business_taxation_for_the_21st_century.pdf)

<sup>315</sup> Empresas en Europa: Marco para el impuesto sobre sociedades (BEFIT), cf. COM (2021) 251 final

# Introducir un ITF y una tasa digital de la UE: garantizar el cumplimiento de la hoja de ruta sobre los recursos propios

---

Como parte del acuerdo sobre el actual marco financiero plurianual de la UE y de cara a contribuir a la financiación de la deuda que se ha emitido conjuntamente para implementar el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia de la UE, el Parlamento Europeo y el Consejo acordaron una hoja de ruta que incluye un plazo para la introducción de nuevos recursos propios de la UE, incluido un impuesto sobre las transacciones financieras (ITF), una tasa digital de la UE y un marco común del impuesto de sociedades de la UE (véase la siguiente recomendación). Las fuerzas políticas progresistas a nivel nacional y de la UE deben preparar una acción coordinada y desarrollar campañas transnacionales efectivas para crear una fuerte presión pública y hacer que los gobiernos nacionales –que en el pasado han actuado como freno de las acciones asociadas– rindan cuentas a fin de garantizar el cumplimiento de este cronograma.

En lo que respecta a la introducción de un ITF de la UE en 2026 sobre la base de una propuesta de la Comisión Europea, que se publicará a más tardar en junio de 2024, dichas campañas deben basarse en la experiencia de algunos intentos previos fallidos o que se estancaron en la introducción de dicho impuesto. Con este fin, un tema fundamental en el trabajo de los progresistas al respecto debe ser incidir en cómo los gobiernos se han retirado de negociaciones legislativas relacionadas o solo han conseguido una convergencia de posiciones nacionales en torno a disposiciones que tenían un alcance muy limitado, y contrastar ese fallo de la política con ejemplos concretos acerca de los beneficios que los ciudadanos y las ciudadanas pueden esperar de inversiones en bienestar sostenible para todos.

En relación con las medidas que permitan garantizar una fiscalidad más justa en la economía digital, la ICSE recuerda la urgencia creada por la disfuncionalidad del marco fiscal actual. Dado que la economía digital opera de una forma que favorece que las empresas interactúen con los clientes sin estar físicamente presentes e integradas en los países de residencia de los mismos, los proveedores de servicios digitales generalmente no pagan impuestos por los beneficios obtenidos con dichas transacciones en estos países. Reparar esta injusticia requiere el desarrollo de disposiciones que reconozcan que la presencia digital debe tratarse a efectos fiscales de la misma manera que la presencia física de las empresas, y asignar los derechos fiscales sobre los beneficios de la empresa al gobierno en cuyo territorio se generan. La fórmula de reparto desarrollada como parte de las negociaciones multilaterales sobre un tipo mínimo global del impuesto de sociedades se aplica solo a aquellas empresas con una facturación anual superior a 20.000 millones de dólares (ver recomendación anterior), lo que cubriría solo un subconjunto limitado de empresas digitales y, por lo tanto, no facilitaría una solución adecuada.

Ante la complejidad del problema de la presencia digital, la Comisión Europea parece apuntar actualmente a la tributación por el volumen de negocio de las empresas digitales en lugar de por sus beneficios, como parte del trabajo que realiza sobre una propuesta de impuesto digital de la UE, que se publicará en julio de 2021. Aunque reconoce que hay que actuar con prontitud, la ICSE quiere destacar que dicho enfoque podría constituir una amenaza a la capacidad de inversión y, de hecho, a la viabilidad de las empresas afectadas, ya que no tiene en cuenta la rentabilidad de las empresas. Por lo tanto, se recomienda que dicho impuesto sobre el volumen de negocios sirva meramente como solución provisional que debería estar en vigor solo hasta que sea posible definir una solución más sólida que se centre en los beneficios, como parte de una revisión más completa de la fiscalidad empresarial de la UE (véase la siguiente recomendación), cuyo calendario debería, por lo tanto, ajustarse.

## Introducir un impuesto temporal sobre los beneficios extraordinarios a fin de recaudar una contribución del sector empresarial que financie el costo de la pandemia de COVID-19

---

La pandemia de la COVID-19 y las medidas de confinamiento han sumido a muchas empresas en Europa en graves dificultades financieras ya que sus actividades comerciales se vieron interrumpidas, y algunas incluso suspendidas por completo. En consecuencia, los gobiernos de Europa, así como la UE, han preparado paquetes de apoyo a gran escala a fin de proporcionar estímulos y salvar empresas que pasan por graves dificultades temporalmente, pero que son viables, a través de su Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Dichas intervenciones han sido en general encomiables, a pesar de una serie de deficiencias en el diseño y la entrega de dichos paquetes de estímulo, por ejemplo, en lo que respecta a su orientación insuficiente a los objetivos de política social y ecológica. Sin embargo, también ha creado nuevos pasivos financieros de las arcas públicas, contribuyendo al incremento de la deuda pública en relación con el PIB en más del 13% en un año.<sup>316</sup>

Al mismo tiempo, algunos sectores y empresas de la UE han podido prosperar y generar más beneficios durante la pandemia, “absorbiendo” en parte el negocio que perdieron las empresas que se vieron afectadas por las restricciones producidas por el coronavirus. A las empresas que se encuentran en esta situación afortunada se les debería pedir ahora que realicen una contribución excepcional y temporal a la financiación del costo de la crisis de salud pública. Por lo tanto, la Comisión Europea debe trabajar con los gobiernos de los Estados miembros a fin de introducir un impuesto temporal sobre los beneficios extraordinarios durante los ejercicios económicos a los que ha afectado la pandemia. Dicho impuesto podría diseñarse de forma que se aplique a las grandes empresas cuyos beneficios durante la pandemia hayan superado el promedio de las ganancias obtenidas durante los cuatro años previos a la crisis, con una tasa impositiva del 50% que se aplicaría a la parte extraordinaria de esos beneficios. Dicho cálculo debería realizarse en base a una rentabilidad anual mundial o europea de cara a evitar cualquier estrategia de transferencia de beneficios. Al dirigirse a las empresas que durante la pandemia registraron un ingreso superior al promedio, los ingresos extras recaudados no perjudicarían a las empresas en dificultades y garantizarían que aquellas empresas que han obtenido buenos resultados, como los minoristas en línea, contribuyan de manera justa al costo de la pandemia.

## Adoptar medidas que generen transparencia y rendición de cuentas en relación con la fiscalidad empresarial y patrimonial

---

Recientes escándalos fiscales, como las revelaciones de LuxLeaks y los Papeles de Panamá, han salido a la luz solamente gracias a los incansables esfuerzos de periodistas y activistas. En algunos casos, estos informes han mostrado cómo los gobiernos de la UE colaboraron activamente con los evasores de impuestos a fin de encubrir o incluso permitir sus delitos. Se requieren medidas de transparencia integrales para garantizar que los gobiernos, las empresas y las personas adineradas se responsabilizan de los principios de buena ciudadanía tributaria (corporativa). Las negociaciones concluidas recientemente sobre una Directiva que establece requisitos de información pública país por país para las empresas multinacionales que estén activas en el mercado único europeo en relación con sus ingresos y el cumplimiento de las normativas fiscales constituyen un paso importante y un logro significativo del Parlamento Europeo. Además, la Comisión Europea debe presentar una propuesta sobre un registro europeo de transparencia financiera en el cual las empresas multinacionales y las personas adineradas declaren sus intereses financieros globales, registrando los activos que poseen en jurisdicciones extracomunitarias. Ello permitiría investigar si dichas participaciones extranjeras sirven para evadir y eludir el pago de impuestos y, de este modo, facilitaría un mayor avance hacia el logro de la justicia fiscal en Europa y el resto del mundo.

---

<sup>316</sup> [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Government\\_finance\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Government_finance_statistics)



### 6.3.3. Riqueza común: ampliar los servicios públicos y apoyar a las comunidades a fin de lograr un bienestar sostenible para todos y todas

Las sociedades desiguales actuales suelen convivir con la paradoja de que los ciudadanos y las ciudadanas disponen de un conjunto de derechos fundamentales, sociales, políticos y culturales, pero carecen de los recursos que les permitan ejercerlos de manera efectiva. Sucede, por ejemplo, cuando el derecho de los ciudadanos a participar en la vida cultural y el patrimonio de la sociedad, que se están trasladando cada vez más al entorno digital, se niega efectivamente a quienes no pueden permitirse una conexión de banda ancha. Otro ejemplo sería cuando los ciudadanos de las zonas rurales tienen de facto derecho a recibir atención sanitaria y la educación superior, pero en realidad no pueden acceder a dichos servicios porque solo se prestan en centros urbanos y regiones metropolitanas.

Tradicionalmente, esos problemas de acceso y desigualdad de oportunidades llevaban a reclamar el crecimiento de los ingresos individuales de los afectados, de modo que, por ejemplo, las poblaciones rurales pudieran pagar el coste del transporte individual en forma de propiedad de un automóvil, por ejemplo, y poder acceder así a proveedores de servicios y comodidades que se encuentran lejos. Si bien esta estrategia seguirá siendo un elemento válido de la política futura y, por lo tanto, no debe descartarse, no puede seguir siendo el único instrumento de la caja de herramientas. Por supuesto, una razón fundamental para ello es que el cambio climático y la degradación ambiental obligan a la sociedad a cambiar a un uso más eficiente y menos intenso de los recursos naturales, con lo cual impulsar estrategias que mejoren el bienestar de los ciudadanos y las ciudadanas a través de la producción de cada vez más bienes que luego solo posee y utiliza una persona no es sostenible.

Una estrategia diferente, más eficiente y sostenible sería construir capacidades que permitan satisfacer las necesidades y las aspiraciones relacionadas con el bienestar de forma colectiva, y no a nivel individual; de tal modo que “la riqueza común” que se incorpore a dichos recursos colectivos pueda ser compartida y utilizada conjuntamente por todos los miembros de la sociedad en igualdad de condiciones. Naturalmente, este enfoque no es una innovación en sí mismo. De hecho, el concepto consolidado de bienes y servicios públicos ya refleja

tales consideraciones y se ha aplicado durante siglos. Al facilitar un conjunto de bienes y servicios a la población, independientemente de sus ingresos y condición social, los servicios públicos actúan como una especie de respaldo social que garantiza que los ciudadanos y las ciudadanas puedan disfrutar de igualdad de acceso a comodidades y oportunidades. Según una investigación realizada por la OCDE, el impacto negativo de las desigualdades de ingresos en el bienestar individual de los ciudadanos sería aproximadamente un 20% mayor en los países de la OCDE, si no fuera por la disponibilidad de servicios públicos.<sup>317</sup>

Sin embargo, tras décadas de políticas neoliberales de austeridad, los servicios públicos europeos no suelen lograr movilizar todo su potencial para mitigar la desigualdad en los ingresos de manera inclusiva. En gran parte de la Unión Europea, la contracción de los presupuestos públicos ha generado caídas tanto en la disponibilidad de los servicios públicos, especialmente en las zonas rurales y desfavorecidas, como en su calidad, como resultado, sobre todo, de la falta de inversión a fin de mantener los servicios públicos al día con las necesidades cambiantes de una población que atraviesa procesos de cambio demográfico y envejecimiento.<sup>318</sup>

Sin embargo, tras décadas de políticas neoliberales de austeridad, los servicios públicos europeos no suelen lograr movilizar todo su potencial para mitigar la desigualdad en los ingresos de manera inclusiva. En gran parte de la Unión Europea, la contracción de los presupuestos públicos ha generado caídas tanto en la disponibilidad de los servicios públicos, especialmente en las zonas rurales y desfavorecidas, como en su calidad, como resultado, sobre todo, de la falta de inversión a fin de mantener los servicios públicos al día con las necesidades cambiantes de una población que atraviesa procesos de cambio demográfico y envejecimiento.

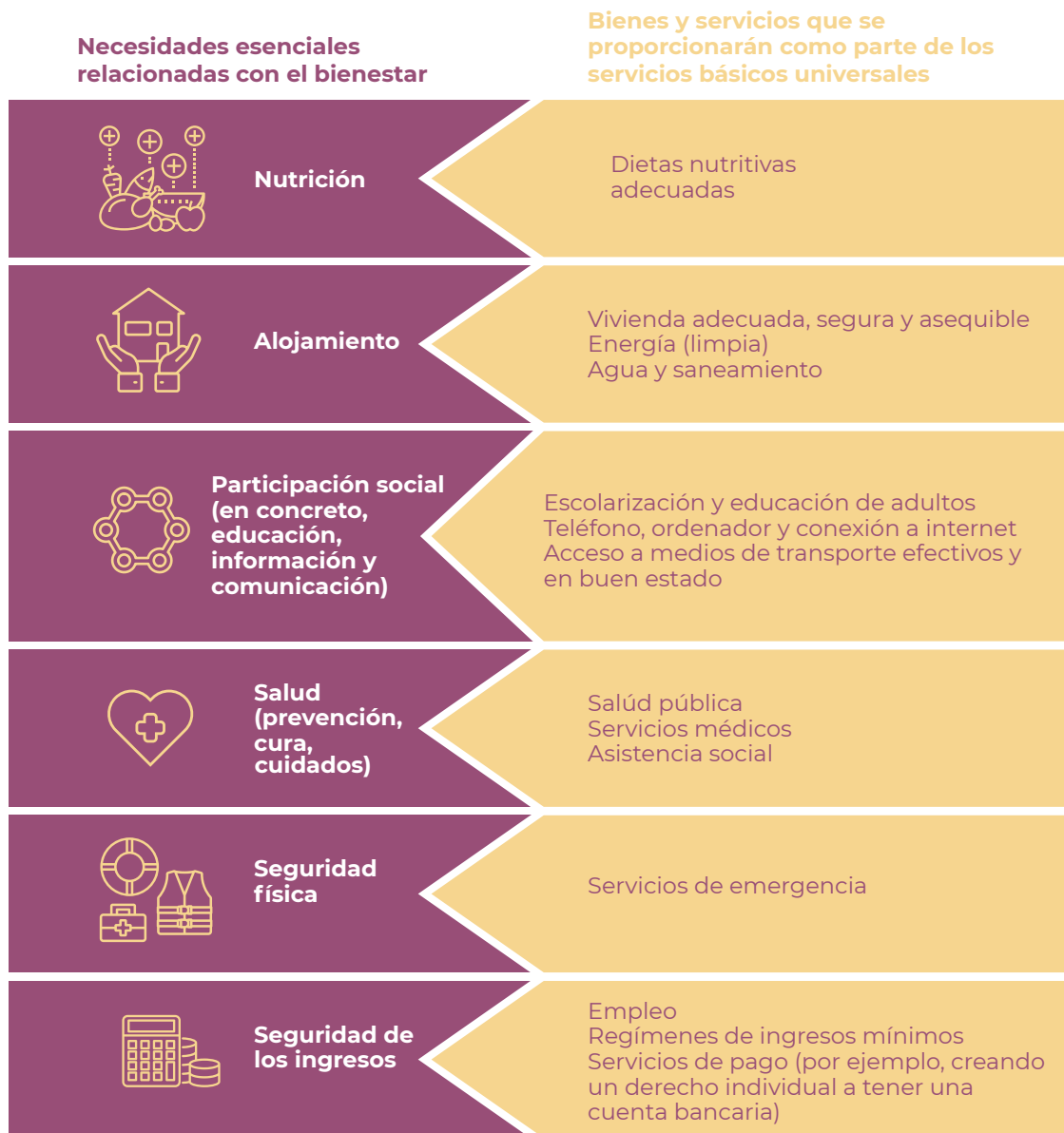
El concepto de Servicios Básicos Universales (SBU), promovido por los progresistas en el ámbito angloamericano, podría facilitar una guía útil con este fin.<sup>319</sup> La lógica de los SBU obligaría a los gobiernos a garantizar que todos los miembros de la sociedad puedan acceder de manera individual a los bienes y servicios que se requieren para satisfacer necesidades esenciales relacionadas con el bienestar de los ciudadanos en una sociedad segura, saludable y cohesionada. Conforme a una propuesta presentada por Gough, dichas necesidades –y los SBU que se requieren– pueden resumirse tal y como aparecen en la siguiente tabla.

<sup>317</sup> G. Verhast, M. Förster y M. Vaalavuo, ‘The Impact of Publicly Provided Services on the Distribution of Resources: Review of New Results and Methods’, (2012), OCDE Social, Employment and Migration Working Papers 130: 35

<sup>318</sup> Eurofound, la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo, ha recopilado una serie de estudios sobre temas relacionados a los que se puede acceder a través de <https://www.eurofound.europa.eu/topic/public-services>

<sup>319</sup> Ver, por ejemplo: Gough, I. (2019): *Universal Basic Services: A Theoretical and Moral Framework*, disponible en: <https://www.etui.org/sites/default/files/2020-09/2019%20UBS%20Political%20Quarterly.pdf>

## Descripción general de los servicios básicos universales que se proporcionarán como parte de la riqueza común



Cuadro basado en Gough, I. (2019): *Universal Basic Services: A Theoretical and Moral Framework*, p. 538, *Political Quarterly*, 90 (3). 534 - 542. p. 5

Dada la heterogeneidad de los sistemas de servicios públicos en Europa, que se han desarrollado conforme a diferentes circunstancias históricas y políticas, no parece deseable definir un enfoque único y uniforme sobre los SBU en los Estados miembros de la UE. En cambio, los defensores de los SBU sugieren que se definan un conjunto de características y principios fundamentales que deberían aplicarse al facilitarlos.<sup>320</sup>

- La responsabilidad general de satisfacer las necesidades esenciales relacionadas con el bienestar de las personas se ejerce a través de gobiernos que son elegidos democráticamente.
- Delegar al nivel apropiado más bajo las capacidades relacionadas con la toma de decisiones de las autoridades públicas.
- Los gobiernos garantizan la igualdad de acceso, elaboran y hacen cumplir las normas, recaudan e invierten fondos y coordinan las funciones entre los servicios.
- Existen reglas y procedimientos claros sobre elegibilidad y derechos justos e inclusivos.
- Pueden prestar los servicios una variedad de organizaciones con diferentes modelos de propiedad y control. Sin embargo, todas las organizaciones que participen deben adherirse a un conjunto claro de obligaciones exigibles de interés público, que justificarían dar prioridad a las empresas sociales o a las sociedades de beneficio público (véase el capítulo 3.4. de este informe) a la hora de proveer SBU.
- Son asequibles y todos y todas pueden acceder a los mismos, independientemente de dónde resida el ciudadano (urbana o rural) y de la necesidad o capacidad de pago (por ejemplo, prestación gratuita, aplicación de tarifas reguladas).
- Los usuarios y las usuarias del servicio participan en la planificación y la prestación del mismo, trabajando en estrecha colaboración con los profesionales y otros trabajadores de primera línea.

Una agenda progresista que permita desarrollar el patrimonio común y sirva para fomentar el bienestar sostenible de las sociedades europeas debe comprometerse con el modelo de Servicios Básicos Universales. Ello permitiría establecer un umbral mínimo común para el bienestar de los ciudadanos y las ciudadanas mediante la provisión de recursos colectivos que garanticen la igualdad de oportunidades.

» Las sociedades desiguales actuales suelen convivir con la paradoja de que los ciudadanos y las ciudadanas disponen de un conjunto de derechos fundamentales, sociales, políticos y culturales, pero carecen de los recursos que les permitan ejercerlos de manera efectiva.«

Sin embargo, deben considerarse medidas adicionales. De hecho, una agenda integral de riqueza común también debe esforzarse en dar espacio para que comunidades de todos los tamaños –locales y otras– se reúnan y traduzcan su sentido de propósito común en proyectos concretos que creen riqueza común y produzcan mejoras tangibles en el bienestar de sus participantes y del medio ambiente, más allá del umbral mínimo común garantizado por los SBU.

Cabe esperar que las iniciativas relacionadas de los gobiernos y las autoridades públicas lleguen a un terreno fértil. Ya en la actualidad, incluso a falta de una estrategia de política pública sistemática a nivel de la UE, se multiplican constantemente los ejemplos de iniciativas dirigidas por los ciudadanos y las ciudadanas, e incluyen:

La creación de comunidades energéticas, donde grupos locales cooperan a fin de movilizar inversiones para la

<sup>320</sup> Basado en Coote, A. y Percy, A., *The Case for Universal Services*, (2020), Cambridge: Polity Press

producción local de energía renovable destinada a su propio consumo y de cara a acelerar la descarbonización de la economía local.<sup>321</sup> Por lo general, estas comunidades energéticas se gestionan como cooperativas que dan voz en la gobernanza del proyecto a todos los interesados e interesadas, incluyendo a los usuarios que no realizan ninguna inversión. Estos esquemas también suelen perseguir objetivos sociales explícitos, por ejemplo, facilitar energía a tarifas reducidas a hogares de bajos ingresos y, a veces, incluso permitiendo que estos hogares comprendan acciones de la comunidad energética a tarifas preferenciales a fin de ayudarlos a crear reservas financieras.

Proyectos de agricultura urbana, donde zonas urbanas abandonadas –por ejemplo, fábricas abandonadas– se convierten en huertos urbanos en los que las familias pueden cultivar sus propios alimentos y acceder a espacios verdes.

La creación de plataformas locales digitales de prestación de servicios que den respuesta a la creciente dependencia de los ciudadanos de dichas plataformas a fin de satisfacer necesidades de bienestar, por ejemplo, adquirir alimentos cuando no se tiene tiempo, o con fines de movilidad cuando el transporte público no está disponible. Al crear estas plataformas bajo la responsabilidad de las comunidades locales o las autoridades públicas locales se puede mejorar la disponibilidad de servicios destinados a la comunidad local, incluyendo “comidas a domicilio” para personas mayores, cuidados infantiles de urgencia o la atención de personas con necesidades de asistencia que no puedan predecirse, sin tener que depender así de las ofertas de las empresas

multinacionales y de las formas de empleo precario que suelen utilizarse.<sup>322</sup>

De hecho, si se integran en el marco general de los SBU, dichas plataformas podrían incluso generar ahorros de costes en los servicios públicos al proporcionarlos de forma oportuna en lugar de estar disponibles por si hiciera falta. Asociarlas en general con los SBU significaría además que las tarifas podrían estructurarse de forma que se garantizase su disponibilidad, independientemente de los niveles de ingresos de los beneficiarios. Además, estas plataformas podrían contribuir al desarrollo de las economías locales al involucrar en su prestación a operadores de la economía social o a las empresas locales.

El papel de los gobiernos en la creación de esta riqueza común debe ser apoyar y posibilitar tales iniciativas ciudadanas, en lugar de iniciar esos proyectos con acciones estatales descendentes. Podría, por ejemplo, adoptar la forma de servicios públicos de apoyo a la creación de cooperativas y empresas sociales que actúen como capacidades que se incorporen a los proyectos de patrimonio común subyacentes. Asimismo, los gobiernos podrían adoptar el rol de coordinadores entre quienes tienen las ideas y quienes disponen del capital. Con este fin, se podrían establecer plataformas de inversión comunitaria, que podrían recibir más apoyo público a través de sistemas de garantía ofrecidos por bancos promotores.<sup>323</sup>

En base a estas consideraciones, la ICSE emite la siguiente **recomendación**:

## Tomar una iniciativa progresista para adoptar una Carta de Riqueza Común

La ICSE invita a los gobiernos progresistas de Europa a comprometerse con el enfoque del patrimonio común. En este sentido, los gobiernos socialistas y socialdemócratas deben considerar la elaboración de “una carta de riqueza común” conjunta que los comprometa a reformar los servicios públicos nacionales conforme al modelo de servicios básicos universales y a apoyar iniciativas ciudadanas de creación de riqueza común, especialmente con medidas y servicios asociados de asistencia pública, como se ha descrito previamente. Deben explorarse otras vías de acción a través de procesos participativos que involucren a quienes elaboran las políticas, a la sociedad civil y a expertos y expertas académicos. Esta carta podría abrirse a otros gobiernos de forma que, con el tiempo, pueda convertirse en una red paneuropea y global de colaboración y apoyo mutuo de cara a implementar y desarrollar aún más el enfoque de la riqueza común.

<sup>321</sup> Caramizaru, A. y Uihlein, A., (2020): *Energy communities: an overview of energy and social innovation*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2020.

<sup>322</sup> <https://progressivepost.eu/spotlights/turning-the-clock-forward>

<sup>323</sup> Por ejemplo, la Greater Manchester Independent Inequalities Commission defiende estas prácticas, bajo la presidencia de la miembro de la ICSE, la profesora Kate Pickett. Su informe final puede consultarse en: [https://www.greatermanchester-ca.gov.uk/media/4337/gmca\\_independent-inequalities-commission\\_v15.pdf](https://www.greatermanchester-ca.gov.uk/media/4337/gmca_independent-inequalities-commission_v15.pdf)

# 6.4. Capacitar a las mujeres y a las minorías: los héroes de la COVID

Al comienzo de la pandemia mundial, enseguida surgió la opinión de que el virus actuaría como un “gran igualador” que no discrimina entre hombres y mujeres o personas de diferentes orígenes étnicos. De hecho, muchos ciudadanos encontraron consuelo en la idea de “todos y todas estamos juntos en esto”. Sin embargo, unos meses después del inicio de la crisis, estas afirmaciones crédulas ya demostraron ser categóricamente erróneas.

A medida que los datos oficiales empiezan a estar disponibles, se observa que hay grupos sociales que se llevan la peor parte de la crisis y la sufren de manera desproporcionada. En toda Europa, los ciudadanos y las ciudadanas que proceden de minorías o familias de migrantes tienen muchas más probabilidades de contraer el virus y fallecer a causa de sus efectos.<sup>324</sup> Y mientras la economía se desacelera, las pérdidas de empleo son significativamente más altas entre las mujeres que entre los hombres.<sup>325</sup> Además, ante el estrés y la ansiedad, las primeras evidencias sugieren que las mujeres sufren mayores niveles de violencia doméstica y sexual.<sup>326</sup> Este impacto desigual de la pandemia es otro síntoma de la crisis que atraviesan las sociedades europeas y occidentales. Sin embargo, curar estos males requerirá algo más que vacunas y tratamientos efectivos, ya que el virus no es la causa. Lo que movimientos internacionales como el “Me too” o el “Black Lives Matter” ha puesto de relieve en los últimos años es que nuestras sociedades siguen estando plagadas de profundas divisiones y escisiones que causan injusticias entre gran parte de la pobla-

ción, que permanece al margen de nuestro modelo económico y social.

Cínicamente, esos ciudadanos y ciudadanas que sufren dichas desigualdades son los que han trabajado más duramente para que la sociedad supere la crisis de salud pública. La gran mayoría de quienes han mantenido a la sociedad en funcionamiento prestando servicios esenciales de atención médica (76%), trabajando en los supermercados (82%) y realizando tareas domésticas como la limpieza (95%) son mujeres, y muchas de ellas procedentes de grupos minoritarios.<sup>327</sup> Durante la crisis, estas trabajadoras y trabajadores de primera línea han tenido una mayor carga de trabajo y con más exposición a riesgos para su salud y a exigencias emocionales que cualquier otra categoría de trabajadores. Sin embargo, a pesar de estas condiciones de trabajo tan arduas, estas ocupaciones también figuran entre las más infravaloradas –así como mal pagadas– de la UE, donde en la actualidad la brecha salarial de género es del 14% en términos de salarios por hora.<sup>328</sup>



<sup>324</sup> <https://ec.europa.eu/migrant-integration/news/covid-19-impact-on-migrant-communities-20>  
<sup>325</sup> Entre marzo de 2020 y febrero de 2021, el número de desempleados aumentó en la UE en unos 2,4 millones de personas, de las cuales más de 1,3 millones fueron mujeres, ver: [https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=une\\_rt\\_m&lang=en](https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=une_rt_m&lang=en)  
<sup>326</sup> [https://eige.europa.eu/sites/default/files/documents/20210224\\_mhna30566enn.pdf](https://eige.europa.eu/sites/default/files/documents/20210224_mhna30566enn.pdf)  
<sup>327</sup> <https://eige.europa.eu/covid-19-and-gender-equality/essential-workers>  
<sup>328</sup> Debido a la incidencia significativamente mayor del empleo a tiempo parcial entre las mujeres, la brecha aumenta a un enorme 37% si se mide en términos de salario neto: [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/gender-equality/equal-pay/gender-pay-gap-situation-eu\\_en](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/gender-equality/equal-pay/gender-pay-gap-situation-eu_en)

La discriminación parece ser una experiencia casi diaria de las minorías en Europa. Como afirma un informe reciente de la Agencia Europea de Derechos Fundamentales, las personas de color de la UE tienen el doble de probabilidad de trabajar en profesiones para las que están excesivamente cualificadas que los europeos y las europeas que no pertenecen a minorías. Sin embargo, la discriminación no solo se produce en los mercados laborales. Casi la mitad de todas las personas de color (el 45%) vive en alojamientos superpoblados, mientras que solo lo hace el 17% de la población en general, y se sabe que el sesgo por parte de los propietarios es un obstáculo significativo en la mejora de las condiciones de vivienda de los afectados.<sup>329</sup> A pesar de esas flagrantes desigualdades y de su competencia legislativa en el ámbito de los derechos fundamentales y la no discriminación, la legislación de la UE se centra principalmente hasta la fecha en la aplicación de los principios de lucha contra la discriminación en el mercado laboral, pero no en la vida económica y social, en general.

Si bien en décadas previas se lograron avances significativos hacia una mayor igualdad en la diversidad, sobre todo con la política y la normativa de la UE, lograr nuevos avances actualmente se expone a graves riesgos. Con el auge de los discursos nacionalistas y el florecimiento del concepto de democracia antiliberal en Europa, en los últimos años hemos asistido a ataques organizados contra los derechos de las mujeres, las personas LGBTIQ+, las minorías étnicas y los migrantes, que han sido cometidos, no por matones que viven al margen de la sociedad, sino por gobiernos cuyo mandato democrático es gobernar la sociedad en interés de todos sus miembros. Ello constituye claramente una violación de los valores de la dignidad humana, la democracia y el Estado de derecho que se encuentran consagrados en el corazón del proyecto europeo. Sin embargo, también constituye una estrategia contraproducente en un continente que cuenta con la contribución de todos sus ciudadanos y ciudadanas a la hora de gestionar con éxito la transformación hacia un nuevo modelo de desarrollo que respete el imperativo de la sostenibilidad y fomente el bienestar social.

Por lo tanto, los progresistas de Europa deben trabajar a fin de garantizar la visibilidad de la importancia fundamental que estos grupos marginados tienen para

» En Europa, en los últimos años hemos asistido a ataques organizados contra los derechos de las mujeres, las personas LGBTIQ+, las minorías étnicas y los migrantes.«

nuestras sociedades, una vez que se haya resuelto esta crisis de salud pública. La era post-COVID tendrá que estar marcada indudablemente por una acción decisiva que impulse el bienestar de los que más sufren en la actualidad de forma que el bienestar sostenible de todos y todas se convierta en una realidad en Europa. Ello requerirá una acción decisiva a fin de empoderar a los grupos sociales marginados, defender sus derechos y garantizar la igualdad de oportunidades para todos los miembros de la sociedad, junto a una acción decisiva que permita volver a regular los mercados laborales y reforzar los sistemas de seguridad social para luchar contra el empleo precario y la precariedad generalizada (véanse las secciones 6.2.1. y 6.2.2. de este capítulo), así como estrategias de política sectorial que permitan abordar la difícil situación de los trabajadores y las trabajadoras sanitarios y de asistencia social (ver secciones 5.3.1. y 6.2.4.).

Por ello, la ICSE emite las siguientes **recomendaciones**:

<sup>329</sup> Agenda de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2018): *Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Being Black in the EU*, ver: <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/eumidis-ii-being-black>

## Una evaluación europea del impacto de la COVID sobre la igualdad: convocar una Cumbre de Igualdad de la UE

---

La Comisión Europea debe llevar a cabo una evaluación completa del impacto de la pandemia de la COVID-19 sobre las poblaciones desfavorecidas y vulnerables de la UE con la participación de las agencias especializadas de la UE que se ocupan de los temas de la igualdad de género (Instituto Europeo de la Igualdad de Género), los derechos fundamentales y la política contra la discriminación (Agencia Europea de Derechos Fundamentales) y de las condiciones de vida y laborales (Eurofound). La evaluación debe servir para determinar y mapear país por país las causas principales que han llevado a los grupos desfavorecidos –como mujeres, migrantes y minorías étnicas– a experimentar una exposición desproporcionada a los riesgos sanitarios y de pobreza, a condiciones de trabajo arduas, y a violencia de género y exclusión social durante la pandemia. Este mapeo debe prestar mucha atención a la interseccionalidad de las diferentes formas de desigualdad, ya que suelen interactuar y agravar las dificultades que experimentan los afectados.

Aunque las causas de esta desventaja concreta parecen estar relacionadas con desigualdades sociales preexistentes, un mapeo europeo tan completo serviría para favorecer un impulso importante de responsabilidad política a nivel de la UE, que debería traducirse en acciones políticas concretas que se coordinaran a nivel de la UE. Con este fin, la Comisión Europea, el Parlamento y el Consejo deben convocar una cumbre conjunta sobre igualdad que dé seguimiento a la Cumbre Social que se celebró bajo la Presidencia portuguesa del Consejo Europeo, en mayo de 2021. Mientras que la Cumbre Social de mayo sirvió para definir y actualizar la estrategia de política social de la UE a largo plazo, la cumbre sobre la igualdad –que debería celebrarse a más tardar durante el primer semestre de 2022– debe abordar la necesidad de adoptar acciones a corto y medio plazo para abordar el impacto de la pandemia sobre la igualdad. Las deliberaciones deben realizarse en el marco de un formato inclusivo y, por lo tanto, con la participación de los interlocutores sociales y de los representantes de los grupos sociales que se han visto expuestos a tensiones y desafíos específicos como parte de la crisis de salud pública. En términos de resultados, la cumbre debe servir para proponer una hoja de ruta detallada que comprometa a las instituciones de la UE y a los Estados miembros a implementar políticas concretas en varios ámbitos, como la regulación del mercado laboral, la reforma de la seguridad social, y las políticas de inversión social, con el objetivo de luchar y revertir aún más las desigualdades que la pandemia ha expuesto y agravado.

## Lanzar un procedimiento anual de presentación de informes sobre diversidad e inclusión en la UE

---

Las instituciones de la UE deben abordar los temas relacionados con la lucha contra cualquier forma de discriminación y promover activamente la igualdad entre los ciudadanos, de una manera más estructurada y constante, a fin de garantizar la equidad social y el buen funcionamiento de la sociedad, y es de importancia fundamental una acción eficaz lograrlo. Con este fin, debe encomendársele a la Agencia Europea de Derechos Fundamentales (FRA, por sus siglas en inglés) la tarea de preparar un “Informe anual sobre diversidad e inclusión en la UE” que presente una descripción detallada de la situación en la UE y los Estados miembros en relación con la lucha por la igualdad y contra la discriminación. El informe debe abarcar todos los motivos de discriminación que se reconocen en la legislación anti-discriminación de la UE y ayudar a dar seguimiento a la evolución y las tendencias a lo largo del tiempo. En base a este análisis, el Parlamento Europeo debe mantener un debate plenario anual, con

---

la participación de la Comisión Europea y el Consejo, a fin de comprometerse con el informe presentado por la FRA y extraer las conclusiones correspondientes. Este procedimiento, cuyo objetivo fundamental es generar responsabilidad política por parte de las instituciones de la UE, debe integrarse adecuadamente en el proceso del presupuesto del bienestar europeo que recoge el capítulo 3 del presente informe, a fin de garantizar que sus conclusiones se tengan en cuenta en la definición de las prioridades políticas de la UE del año siguiente.

## Crear una estructura dedicada a la igualdad en el Consejo

---

A diferencia de lo que sucede en la Comisión Europea y el Parlamento, donde existen estructuras específicas dedicadas a la política de igualdad con la comisión parlamentaria de Derechos de la Mujer e Igualdad de Género y la comisaría europea de Igualdad, el Consejo carece de dicha estructura especializada. En consecuencia, las políticas y los procedimientos legislativos que caen en el ámbito de la política de igualdad se debaten principalmente en las configuraciones de los consejos sectoriales, como el Consejo de Empleo, Política Social, Salud y Asuntos del Consumidor (EPSCO). Esta práctica no refleja apropiadamente el carácter realmente horizontal e intersectorial de la política de igualdad. La organización interna del Consejo Europeo debe reformarse para rectificarlo, creando una configuración específica de igualdad que refleje las estructuras relacionadas del Parlamento Europeo y la Comisión.

## Adoptar una Directiva horizontal contra la discriminación Consejo

---

Con la adopción de las Directivas sobre igualdad racial y étnica<sup>330</sup> y la igualdad de trato en el empleo<sup>331</sup> en 2000, la legislación de la UE en materia de igualdad y lucha contra la discriminación en el mercado laboral evolucionó de los temas de género a incluir otros motivos como el origen étnico y racial, la edad, la discapacidad, la orientación sexual y la religión. De este modo, la UE está protegiendo progresivamente a un número cada vez mayor de ciudadanos y ciudadanas frente a la discriminación, el acoso y la violencia en el mercado laboral. La lucha contra la discriminación fuera del mercado laboral, por ejemplo, en lo que respecta al acceso de los ciudadanos a los servicios públicos, la discriminación por parte de operadores económicos y proveedores de servicios, en el mercado de la vivienda o ante compañías de seguros, continúa siendo en gran parte un asunto de la legislación nacional, que es desigual. Esta situación debe rectificarse a fin de empoderar a los ciudadanos y crear igualdad de oportunidades para el bienestar sostenible de todos y todas en Europa, en un momento en el que se multiplican las fuentes de desigualdad, sobre todo, como consecuencia del cambio climático y las crisis relacionadas con la degradación medioambiental.

De hecho, la Comisión Europea presentó en 2008 una propuesta de Directiva horizontal contra la discriminación con el objetivo de garantizar que todas las formas de desigualdad y discriminación, en todos los ámbitos de la vida económica y social, pudieran combatirse en un marco legislativo de la UE que fuera contundente y uniforme. Sin embargo, desde entonces, la Directiva se ha quedado estancada en el Consejo, donde los Estados miembros no han conseguido alcanzar un entendimiento común. Los progresistas de toda Europa –en los gobiernos, los parlamentos y la sociedad civil– deben trabajar para salir de ese impasse y hacer realidad la igualdad de derechos y recursos efectivos en Europa, que son requisitos previos e indispensables del bienestar sostenible para todos y todas.

---

<sup>330</sup> Directiva 2000/43/EC

<sup>331</sup> Directiva 2000/78/EC



Con esta finalidad, los progresistas deben defender el perfeccionamiento y la adopción de la propuesta de 2008 de la Comisión Europea. La Directiva debe exigir a los Estados miembros que:

- Garanticen que las víctimas que hacen frente a casos de discriminación en base a cualquiera de los motivos de discriminación recogidos en la legislación de la UE pueden buscar reparación jurídica de sus autores, independientemente de que se trate de organismos públicos (por ejemplo, proveedores de servicios públicos o la policía) o entidades privadas (por ejemplo, las que prestan servicios financieros).
- Aclaren que el inicio de los procedimientos jurídicos no requiere necesariamente la participación de las víctimas de discriminación, a fin de garantizar que las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos, incluyendo a periodistas, puedan llevar a los autores ante la justicia.
- Imponer sanciones efectivas y disuasorias a los autores en los sectores público y privado.
- Recopilar datos estandarizados sobre igualdad pública, detallando todos los casos de discriminación que se hayan identificado a través de denuncias y encuestas proactivas sobre la igualdad.

La Directiva debe estipular además que los Estados miembros están obligados a formular y aplicar estrategias nacionales de igualdad con la participación de las partes interesadas y los organismos de igualdad de los Estados miembros (véase la siguiente propuesta). Dichas estrategias deben basarse en una investigación en profundidad que tenga en cuenta la naturaleza intersectorial de las desigualdades y definir hojas de ruta concretas y con plazos específicos a fin de corregir las formas sistémicas de discriminación y desigualdad, por ejemplo, mediante programas de apoyo concretos y la prestación de servicios públicos a grupos sociales marginados y que suelen ser víctimas de discriminación.

## Desarrollar un estatuto uniforme para los organismos nacionales de igualdad

En estrecha coordinación con la Directiva horizontal contra la discriminación, la Comisión Europea debe presentar una propuesta sobre un estatuto uniforme para los organismos nacionales de igualdad, con un mandato horizontal al que puedan acceder las víctimas de cualquier forma de desigualdad y discriminación. Dichos órganos deben encargarse de realizar campañas de sensibilización pública sobre los derechos y los recursos disponibles, y facilitar asesoramiento jurídico y servicios de apoyo a las víctimas de discriminación. Además, deben estar dotados de una función de vigilancia, por lo cual deben asumir la tarea de realizar estudios e investigaciones sobre posibles formas, fuentes e instancias de discriminación, así como contribuir activamente a la creación de políticas contra la discriminación a nivel nacional y europeo.

Aunque ya existan organismos que se dedican a los temas de igualdad en todos los Estados miembros de la UE,<sup>332</sup> –sobre todo, como resultado de los requisitos incluidos en normas concretas de la legislación de la UE contra la discriminación, que obligan a los Estados miembros a crear dichos organismos como punto de contacto para las víctimas de formas específicas de discriminación, por ejemplo, por motivos de origen étnico–, el estatuto y competencias de dichos organismos difieren en cada Estado miembro. Algunos Estados miembros permiten que sus organismos de igualdad realicen trabajos y faciliten asistencia en relación con prácticamente todas las formas de discriminación, y no solo para aquellas en las cuales la legislación de la UE así lo exige. Sin embargo, la mayor parte de los organismos nacionales de igualdad sigue funcionando con un mandato limitado y enfrentan diversos desafíos en relación con su eficacia, en particular, ante la insuficiencia de los recursos, su escasa capacidad jurídica, las preocupaciones sobre su independencia y la escasa conciencia sobre la existencia de tales entidades de igualdad. De cara a rectificar todo ello, la Comisión Europea debe presentar una propuesta legislativa sobre un estatuto uniforme y sólido de los organismos nacionales de igualdad, de modo que dichos organismos, con un mandato amplio y capacidad adecuada, existan en todos los Estados miembros de la UE.

<sup>332</sup> Equinet, la Red Europea de Organismos sobre Igualdad ofrece una descripción general de la práctica nacional actual en su sitio web <https://equineteurope.org/>

## Acabar con la brecha salarial y de pensiones por motivos de género para 2030

---

La Comisión Europea debe ponerse la meta de acabar con las brechas salariales y de pensiones por motivos de género para 2030, como parte de sus propuestas de objetivos políticos e indicadores de rendimiento actualizados de la UE, que serán jurídicamente vinculantes al incluirse en el Pacto Europeo de Bienestar Sostenible (véase el capítulo 3 de este informe). Los desarrollos asociados en los mercados laborales y los sistemas de pensiones de la UE deben ser supervisados atentamente como parte del proceso del presupuesto del bienestar de la UE y llevar a la presentación de Recomendaciones específicas por país en caso de malos resultados en relación con estos objetivos.

La formulación de dichos objetivos debe acompañarse de la adopción de una estrategia integral que permita alcanzarlos, incluyendo una acción coordinada respecto a la reforma del mercado laboral y la seguridad social a nivel nacional. La estrategia también debe incluir medidas específicas para garantizar incrementos salariales superiores al promedio en los sectores feminizados de la economía, como los servicios sanitarios, la asistencia permanente, la hostelería y el entretenimiento. Con este fin, la Comisión Europea debe proponer la creación de asociaciones estratégicas entre las autoridades públicas y los interlocutores sociales en estos sectores. La Comisión debe seguir apoyando el desarrollo de herramientas de evaluación de puestos de trabajo y criterios de clasificación que sean neutrales desde el punto de vista del género, y que ayuden a evaluar y remunerar los empleos de forma mejor y más justa. Además, deben enviarse orientaciones a los Estados miembros en lo que respecta a la utilización de medidas de política pública, como cláusulas sociales específicas para la contratación pública, de forma que se ejerza una presión al alza sobre los salarios en los sectores feminizados.

## Desbloquear las negociaciones sobre la Directiva de mujeres en los consejos de administración

---

Es fundamental garantizar una representación justa de las mujeres en los puestos de toma de decisiones dentro de las empresas de cara a mejorar su situación en el mercado laboral. Si bien este principio ha sido ampliamente aceptado durante mucho tiempo, los Estados miembros de la UE no han logrado hasta la fecha ponerse de acuerdo a la hora de adoptar y transponer una propuesta que la Comisión Europea presentó en relación a este asunto en 2012. La Comisión debe cumplir su compromiso de desbloquear las negociaciones y romper este inaceptable impasse en el Consejo Europeo. A este respecto, su objetivo debe ser movilizar el apoyo que permita adoptar el proyecto de Directiva en su versión modificada por el Parlamento Europeo. De este modo, se aseguraría que, tras un período de transición, las empresas que cotizan en bolsa y las empresas públicas estén obligadas a garantizar, al menos, un 40% de presencia de mujeres en los consejos de administración. Según lo propuesto por el Parlamento, el umbral de representación jurídicamente vinculante podría reducirse al 33% si las empresas se comprometen a reorganizar tanto el consejo directivo como el de administración. Asimismo, como propone el Parlamento Europeo, las empresas que no cumplan estos umbrales no solo deben recibir sanciones económicas, sino que también deberían ser excluidas de las licitaciones públicas.

---

## Adoptar cuotas de representación de mujeres en los órganos públicos de toma de decisiones

---

Ante la multitud de desafíos económicos, sociales y ambientales a los cuales deberán hacer frente las políticas públicas en las próximas décadas, y dado que tales políticas conducirán inevitablemente a una transformación fundamental de nuestras sociedades, es fundamental que haya una amplia representación de las mujeres en los órganos públicos de toma de decisiones, es decir, en los gobiernos y los parlamentos, de cara a evitar que los resultados de sus políticas añadan más a las desigualdades sistémicas a las que ya se enfrentan las mujeres. El Parlamento Europeo debe actuar como modelo en este sentido. Antes de las próximas elecciones europeas, los Estados miembros de la UE, de los cuales solo siete han introducido requisitos de cuotas de género en las disposiciones nacionales que rigen sus modalidades para las elecciones europeas,<sup>333</sup> deberían, por lo tanto, introducir requisitos de cuotas vinculantes en las listas electorales donde haya un equilibrio de género completo.

## Hacer un mayor uso de la integración de la perspectiva de género y de las evaluaciones de impacto de género

---

La Comisión Europea debe incluir evaluaciones sistemáticas del impacto de género en todas sus propuestas políticas y legislativas, a menos que pueda descartarse con total seguridad un impacto de la iniciativa sobre la situación de las mujeres en la sociedad y la economía, con el fin de mejorar todavía más la sensibilidad de género de las políticas y el gasto de la UE. La ICSE acoge con satisfacción que el Acuerdo Interinstitucional, que se firmó junto al MFP 2021-2027, prevea que la integración de la perspectiva de género, incluyendo el refuerzo de la evaluación del impacto de género dentro de las evaluaciones de impacto, vaya a formar parte del marco "legislar mejor". Además, prevé que, a más tardar el 1 de enero de 2023, la Comisión aplicará una metodología a determinados programas gestionados de forma centralizada a fin de probar su viabilidad y, a medio plazo, se estudiará si dicha metodología puede extenderse a otros programas durante el resto del período del MFP 2021-2027. Si bien la Comisión Europea posee herramientas para evaluar los impactos de género de las propuestas políticas, en la actualidad dichas metodologías se aplican de manera restrictiva y no coherente,<sup>334</sup> al tiempo que se evalúa cada propuesta de la Comisión en lo que respecta a su impacto sobre la competitividad de la UE y la carga administrativa que genera a las pequeñas y medianas empresas. Además, dichas evaluaciones deben estar disponibles en una fase temprana del proceso de elaboración de políticas de forma que los legisladores/as puedan tener en cuenta sus resultados desde el inicio del proceso legislativo.

<sup>333</sup> [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/509980/IPOL-FEMM\\_ET%282014%29509980\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/509980/IPOL-FEMM_ET%282014%29509980_EN.pdf)

<sup>334</sup> <https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/toolkits/gender-impact-assessment/when-use-gender-impact-assessment>

## Trasponer el Convenio de Estambul del Consejo de Europa a la legislación de la UE

---

Lamentablemente, la pandemia actual ha confirmado la realidad de que los tiempos de crisis tienden a exacerbar tristemente la violencia de género, en particular la violencia sexual y doméstica.<sup>335</sup> Sin embargo, la violencia contra la mujer no es un hecho de la naturaleza que simplemente deba aceptarse, sino un producto de actitudes sociales y relaciones de poder que pueden abordarse y modificarse. De este modo, el Convenio de Estambul del Consejo de Europa establece una agenda integral que busca garantizar no solo que las mujeres estén protegidas en los casos de violencia y que se juzgue a los autores, sino que también compromete a los gobiernos firmantes a desarrollar políticas que prevengan la violencia contra la mujer y a crear la capacidad política e institucional que permita mejorar la situación de la mujer en la sociedad en general. En la actualidad, sin embargo, solo 21 de los 27 Estados miembros de la UE han ratificado el Convenio, mientras que el gobierno polaco, que actualmente está obligado a darle seguimiento, ha manifestado su intención de salirse del mismo.

Como resultado, la Unión Europea sigue estancada en una situación en la que no dispone de un marco efectivo y uniforme para combatir la violencia que se ejerce contra la mujer, a pesar de su competencia legislativa en política de derechos fundamentales. De cara a ponerle remedio, la Comisión debe presentar propuestas legislativas que trasladen las disposiciones y los objetivos del Convenio de Estambul a la legislación de la UE, garantizando así que los Estados miembros estén obligados por los mismos, independientemente de su adhesión formal al marco del Consejo de Europa. Debe lograrse incluyendo la violencia de género en la lista de delitos de la UE en base al artículo 83, apartado 1, del TFUE con el fin de establecer normas comunes respecto a la definición de los delitos y las sanciones penales en toda la UE.

## Que los derechos sexuales y reproductivos resistan a los impactos

---

La pandemia de la COVID-19 ha tenido un efecto muy perjudicial sobre la capacidad de las mujeres de ejercer sus derechos de salud sexual y reproductiva (SRHR, por sus siglas en inglés), especialmente en términos de acceso a los servicios de apoyo asociados a los mismos. Por lo tanto, la pandemia ha puesto de manifiesto la falta de preparación de estos servicios esenciales ante una crisis, así como de las infraestructuras públicas que se requieren para darles sentido. Este hecho se ha sumado al malestar de muchas mujeres en un momento de gran angustia. La Comisión Europea, junto a sus agencias competentes, debe evaluar en detalle la situación de los SRHR a la luz de la pandemia y presentar orientaciones específicas para que los Estados miembros realicen mejoras con prontitud a fin de evitar que se repita el deterioro actual en futuras pandemias, períodos de crisis y desastres ambientales.

---

<sup>335</sup> Instituto Europeo de la Igualdad de Género (2021): The COVID-19 pandemic and intimate partner violence against women in the EU, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea

## Garantizar una implementación efectiva de la Estrategia de Igualdad LGTBIQ de la UE

---

Con su primera Estrategia de Igualdad LGTBIQ, la Comisión Europea se ha comprometido a tomar medidas efectivas a fin de garantizar la igualdad y la no discriminación de las personas LGTBIQ+. La estrategia tiene de hecho el potencial de desbloquear un avance real al identificar las necesidades fundamentales de acción política de cara a fomentar la igualdad y la no discriminación, por ejemplo, en lo que respecta a la igualdad de derechos parentales y de adopción de parejas del mismo sexo, la prohibición de las terapias de conversión y la administración involuntaria de tratamientos médicos "normalizadores", así como la implementación del principio de reconocimiento legal del género de forma que se permita que las personas intersexuales sean respetadas por su identidad de género.

Es fundamental garantizar que se elige el instrumento apropiado para implementar las medidas asociadas a fin de aprovechar este potencial. Si bien la definición de planes de acción, mecanismos de cooperación e intercambios de mejores prácticas ciertamente pueden realizar contribuciones importantes al cambio de actitudes sociales, por ejemplo, facilitando orientación a los Estados miembros en la lucha contra el acoso escolar o frente a los prejuicios inconscientes en la toma de decisiones del sector público, crear una base sólida para la igualdad de las personas LGTBIQ+ también requerirá el uso de instrumentos jurídicos en cuya aplicación la Comisión parece vacilar. La Comisión Europea no debe dejarse intimidar por el ataque actual contra los derechos LGTBIQ + que libran algunos gobiernos de Estados miembros minoritarios de la UE, y debe preparar propuestas integrales de legislación que garanticen que la igualdad de derechos puede convertirse en una realidad para las personas LGTBIQ + en todos los ámbitos de la vida pública y privada.

## Crear la oficina del coordinador europeo de la discapacidad

---

Aunque la legislación de la UE y los compromisos internacionales en materia de derechos humanos, como la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad, han desarrollado esfuerzos considerables en lo que respecta a la clarificación jurídica de los derechos de los ciudadanos con discapacidad, persisten importantes desafíos en relación a su implementación efectiva y a las protecciones frente a su incumplimiento. Con su "Estrategia para los derechos de las personas con discapacidad 2021-2030",<sup>336</sup> la Comisión Europea ha presentado importantes propuestas a fin de desarrollar recursos relacionados. La Comisión Europea debe plantearse además la creación de la oficina del coordinador de discapacidad de la UE a fin de reforzar la eficacia de las acciones al respecto. Dotado de un mandato similar al del coordinador de la lucha contra el racismo de la UE, el papel del coordinador de discapacidad debe consistir en transmitir asuntos específicos que preocupen a la Comisión e interactuar con los Estados miembros, el Parlamento Europeo, la sociedad civil y el entorno académico para fortalecer las respuestas políticas que se ofrecen en el ámbito de los derechos de las personas con discapacidad. Por último, la oficina debe unir fuerzas con otros servicios de la Comisión de cara a implementar las políticas relacionadas de la Comisión, especialmente la estrategia 2021-30.

---

<sup>336</sup> El texto de la estrategia está disponible en: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8376&furtherPubs=yes>

## Establecer un sistema que sea justo, coherente y eficaz para la migración laboral de carácter legal

---

En la actualidad, el marco jurídico que rige la migración laboral en la Unión Europea está muy fragmentado, con disposiciones sectoriales, nacionales y europeas que se entrecruzan de manera no sistemática. Este escenario no permite una gestión sistemática e integral de la migración a fin de dar respuesta a las evidentes necesidades europeas de capacidades y talentos, y tampoco proporciona la transparencia y la seguridad jurídica que se requieren para evitar que los nacionales de terceros países opten por formas de migración irregulares, de explotación y peligrosas. Con el reciente acuerdo sobre la revisión de la Directiva de la tarjeta azul de la UE, el Parlamento Europeo y el Consejo han dado un primer paso hacia la implantación de un sistema que sea más justo y coherente y que pueda servir mejor tanto a Europa como a quienes buscan contribuir y participar en el logro de un bienestar sostenible para todos y todas. Sin embargo, como la Directiva sobre la tarjeta azul se aplica principalmente a la migración destinada a ocupaciones y sectores de alta cualificación y salarios elevados, hay que dedicar más esfuerzos a lograr una revisión integral del acervo de la UE sobre la migración laboral, incluso en sectores de ingresos bajos y medianos.

Por lo tanto, la ICSE recomienda disposiciones que estén plenamente armonizadas en lo que respecta a los procedimientos de solicitud, los motivos de admisión y denegación, las garantías procesales, la igualdad de trato, el acceso al mercado laboral y los procedimientos de reunificación familiar en toda la legislación de migración laboral de la UE. Además, debe crearse una reserva de talentos de la UE como pieza central de una migración laboral que sea más transparente y eficaz; por lo tanto, crear una plataforma digital que permita ajustar las oportunidades existentes en todos los sectores del mercado laboral de la UE con las habilidades y el talento que se requieren de nacionales de países terceros que los posean. La introducción de dicha reserva de talentos debe acompañarse de esfuerzos para garantizar que las habilidades y las calificaciones se reconocen con más rapidez, así como de una cooperación activa entre los gobiernos de la UE y terceros países a fin de generar confianza y aceptación.

## Apoyar a las comunidades locales en la integración de migrantes y refugiados

---

La acogida de migrantes y refugiados no se produce a nivel de gobierno central, sino que se realiza en las comunidades de llegada. Por lo tanto, el éxito de la integración se determina en este nivel y es ahí donde hace falta apoyo de forma que la diversidad acompañe a la igualdad y se convierta en un activo de las comunidades, enriqueciéndose con talento y pluralidad de visiones y experiencias de cara a definir nuevas formas de vivir y trabajar juntos para lograr una mayor sostenibilidad y bienestar de las personas y el planeta. De este modo, las acciones específicas que buscan ayudar a las comunidades locales a acoger e integrar a los migrantes y refugiados deben ser un pilar fundamental de los enfoques de las políticas asociadas en el futuro.

Como parte de las negociaciones sobre el Fondo de Asilo, Migración e Integración de la UE (FAMI), los progresistas del Parlamento Europeo han logrado un primer triunfo importante en este sentido, al conseguir que una parte de la financiación global se destine a acciones de las autoridades locales. Además, al adoptar un enfoque asociativo que permita una mayor participación de la sociedad civil, el fondo incorpora elementos importantes de un enfoque más colaborativo e inclusivo, que es clave para el éxito de las medidas de recepción e integración, y la política migratoria en general. En el futuro, los progresistas deben considerar vías para fortalecer aún más esos elementos y hacer que los beneficios de la migración y la diversidad sean palpables en las comunidades locales. Con este fin, debe considerarse un compromiso con propuestas de nuevos fondos europeos que financien

---

inversiones en regiones y municipios que trasciendan sus obligaciones jurídicas en la recepción de refugiados, por ejemplo, financiando servicios comunitarios, infraestructuras y otros servicios.<sup>337</sup> Estas reflexiones también deben considerar la posibilidad de adoptar marcos similares que permitan apoyar financieramente a las partes interesadas y a las autoridades locales de forma que la política de migración de la UE tenga éxito a nivel local.

## Endurecer la postura en la defensa del Estado de derecho

---

La Comisión Europea sigue siendo demasiado cautelosa a la hora de pedir que los gobiernos nacionales rindan cuentas por violaciones flagrantes de los valores consagrados en los Tratados de la UE, a pesar de los numerosos ejemplos de los últimos años de Estados miembros de la UE que realizan ataques infames contra pilares fundamentales del Estado de derecho, por ejemplo, invadiendo la independencia del poder judicial o atacando a medios de comunicación independientes. La Comisión Europea dispone de medios eficaces para ello con los procedimientos recogidos en el art. 7 del TFUE y cuando la condicionalidad del Estado de derecho se ha incluido recientemente en el actual marco financiero plurianual de la UE, que permite suspender los fondos de la UE si no puede garantizarse su utilización adecuada por deficiencias del Estado de derecho en los Estados miembros que se benefician de los mismos.

La Comisión debe dejar de considerar la activación de dichos procedimientos como un último recurso y llevar a cabo un uso ofensivo, como ha solicitado el Parlamento Europeo en numerosas ocasiones. Un enfoque menos pasivo no solo reflejaría mejor la importancia fundamental del Estado de derecho para la igualdad y la justicia en Europa, sino que también serviría para aumentar la presión sobre los Estados miembros. La introducción de un procedimiento anual de presentación de informes sobre el Estado de derecho, bajo la competencia del comisario de Justicia de la UE, es un primer paso que se recibe con satisfacción en este sentido; pero debe complementarse con el uso estricto de los demás instrumentos disponibles a fin de lograr el fortalecimiento requerido de la defensa del Estado de derecho por parte de las instituciones europeas.

## Introducir un estatuto europeo para las organizaciones independientes de la sociedad civil

---

La Comisión Europea debe preparar una propuesta legislativa para crear un estatuto uniforme de la UE para las organizaciones independientes de la sociedad civil ante el aumento de las formas de “democracia antiliberal” y la reducción del espacio cívico asociado en algunas partes de la Unión Europea. Este acto jurídico debe servir para garantizar la autorización del establecimiento en todos los Estados miembros de la UE de organizaciones no gubernamentales comprometidas, cuyo propósito y formas previstas de compromiso cívico estén claramente alineadas con la Carta Europea de los Derechos Fundamentales, conforme a criterios que no dependan del sistema jurídico del Estado miembro donde se establezcan.

Además, el marco de la UE debe garantizar que las organizaciones que se rigen por el estatuto estén reconocidas como organizaciones de beneficio público y puedan emitir recibos por donativos, incluso a donantes ubicados en otro Estado miembro de la UE. En último término, la decisión final sobre si una organización infringe el estatuto europeo de organización de la sociedad civil debe dejarse al Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que debe actuar como tribunal de última instancia a este respecto.

---

<sup>337</sup> Schwan, G. (2016): *Europäische Flüchtlingsintegration als gemeinsame kommunale Entwicklung*, disponible en: [https://www.governance-platform.org/wp-content/uploads/2017/03/HVGP\\_Europ.-Fl%C3%BChtlingspolitik-DE\\_20170316.pdf](https://www.governance-platform.org/wp-content/uploads/2017/03/HVGP_Europ.-Fl%C3%BChtlingspolitik-DE_20170316.pdf)





# CAPÍTULO 7

## Vivir en un mundo dedicado al bienestar humano y planetario sostenible

¿Qué está en riesgo?

265

La meta crisis mundial

266

¿Un mundo en el umbral de la transformación?

272

Abogar por el liderazgo europeo en la búsqueda global de bienestar

274

Recomendaciones globales

278

En el momento de la publicación de este informe, el planeta sigue luchando contra una pandemia mundial a una escala sin precedentes desde hace un siglo, que ya se ha cobrado la vida de más de 3 millones de personas y ha infectado a más de 100 millones. A pesar del despliegue en curso de las vacunas, el futuro sigue siendo incierto, ya que el virus continúa mutando y la producción de vacunas, su accesibilidad global y su fiabilidad continúan siendo un desafío.

# » La pandemia ha golpeado duramente a un mundo que ya estaba enredado en una meta crisis mundial.«

## Resumen

Una visión general del actual panorama político mundial no muestra que la transformación global en curso esté bien adaptada, sino que hay un lugar de tránsito en el cual ciertas áreas están siendo reformuladas mientras que otras siguen sin tocarse, y donde la actividad en un área no está claramente relacionada con la actividad en otra. No hay un sentido claro y unificado de a dónde conduce exactamente esta zona de tránsito.

En este contexto políticamente impredecible e inestable, la pandemia ha arrojado luz sobre las consecuencias sociales y ecológicas mundiales de un sistema económico en el cual la prosperidad equivale a un crecimiento económico a corto plazo, en lugar de un bienestar sostenible a largo plazo; que ha dejado más claro que nunca un aspecto: los miles de millones de destinos humanos de nuestro planeta están más interrelacionados de lo que nunca antes lo habían estado.

Esto debe ayudar a entender el auténtico significado de un bienestar humano (el nexo entre el medio ambiente y el bienestar), el hecho de que las políticas de bienestar se desenvuelven mejor que las políticas de crecimiento en todos los frentes y, finalmente, el hecho de que debemos cuidar los estados del bienestar en la Unión Europea y en otros lugares porque son la columna vertebral de nuestras sociedades y nuestros escudos para hacer frente a los impactos ecológicos.

Los múltiples daños económicos y sociales causados por la pandemia tienen un gran alcance, incluso en las zonas más ricas del mundo, y ya son devastadores en los países y las regiones más vulnerables del planeta. A cualquier ritmo, tardará muchos años en superarse. También es un importante revés a la agenda de desarrollo sostenible con-

sagrada en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (ODS), cuando los avances fundamentales que se habían conseguido desde su lanzamiento en 2015 están siendo revertidos en varios objetivos, en un momento crítico en el tiempo.

La pandemia ha golpeado duramente a un mundo que ya estaba enredado en una meta crisis mundial, en la cual el cambio climático, la pérdida de biodiversidad a gran escala, la pobreza endémica y el crecimiento de las desigualdades interactúan cada vez más. La meta crisis mundial solo puede, en última instancia, abordarse como una sola crisis. Requiere una nueva generación de políticas transversales y un enfoque en crisis múltiples – en concreto, mediante el nexo socio-ecológico– como igualmente requiere, asimismo, políticas y regulaciones que sean lo bastante potentes para resetear la lógica subyacente del modelo económico predominante, del concepto desacreditado e insostenible de progreso y crecimiento de posguerra a un nuevo concepto de progreso y bienestar que sean sostenibles.

En un esfuerzo internacional por un bienestar sostenible, el liderazgo de la Unión Europea será fundamental, y sus propias experiencias (positivas y negativas) son esenciales para abordar desafíos que son tanto mundiales como europeos, por ejemplo, en lo que respecta al cambio climático o a la pobreza. Incluyendo medidas de la Unión Europea que sean más enérgicas y específicas a nivel mundial, el cambio innovador de la política internacional debe abordar la solidaridad en la pandemia mundial, dar un nuevo impulso a los ODS, relanzar la lucha por el objetivo del 1,5 en el cambio climático, desarrollar un enfoque mundial sobre un pacto verde, crear un contrato social a nivel mundial, ajustar la actividad de las corporaciones internacionales en un marco basado en normas, lograr un comercio internacional que sea realmente sostenible, convertir la ayuda al desarrollo en una palanca que sea lo bastante potente para el desarrollo sostenible, repensar la gobernanza mundial y abrir vías innovadoras de desarrollo humano y planetario como la riqueza común global.

## 7.1. ¿Qué está en riesgo?

En el momento de la publicación de este informe, el planeta sigue luchando contra una pandemia mundial a una escala sin precedentes desde hace un siglo, que ya se ha cobrado la vida de más de 3 millones de personas y ha infectado a más de 100 millones. A pesar del despliegue en curso de las vacunas, el futuro sigue siendo incierto, ya que el virus continúa mutando y la producción de vacunas, su accesibilidad global y su fiabilidad continúan siendo un desafío. Aunque la pandemia estuviera bajo control a finales de este año en los países más ricos, en el mejor de los casos, muchos países de ingresos medianos y bajos seguirán luchando contra el virus hasta bien avanzado el próximo año y después, a menos que se produzca un gran avance en términos de equidad mundial respecto a las vacunas.

Los múltiples daños económicos y sociales que ha propiciado la pandemia tienen un gran impacto incluso en las regiones más ricas del mundo, y son devastadores en los países y las regiones más vulnerables. En cualquier caso, harán falta muchos años para superarlos. También es un revés importante para la agenda de desarrollo sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas, ya que el progreso crítico que se logró a partir de su lanzamiento en 2015 se está revirtiendo en varios objetivos en un momento fundamental.

La pandemia es una crisis planetaria que pone a prueba la capacidad colectiva de la humanidad a la hora de luchar contra una amenaza común, y ha mostrado con detalle cuáles son nuestros límites actuales. Se han revelado todavía más las vulnerabilidades preexistentes que ya han provocado un empeoramiento sin precedentes de la pobreza extrema en las partes más pobres del mundo. La pandemia ha tenido efectos catastróficos donde los sistemas de salud ya eran frágiles. Pero ha llevado incluso al extremo a los sistemas de salud supuestamente robustos de los países más ricos, y ante tal presión hemos podido comprobar que son mucho menos sólidos de lo que pensábamos o esperábamos. La solidaridad internacional ante una crisis planetaria –que es una obligación moral y también va en el interés propio de todos– choca contra la auto preservación nacional de una mentalidad corta de

miras de los países ricos, ya que la equidad mundial de las vacunas que exige Naciones Unidas sigue siendo un caballo de batalla. En sí mismo, este hecho debe tomarse como una lección fundamental de cara a nuestra futura resiliencia frente a otras crisis potencialmente más frecuentes e incluso más graves, en particular, las derivadas del cambio climático.

La pandemia ha arrojado nueva luz sobre las consecuencias ecológicas y sociales a nivel mundial de un sistema económico donde la prosperidad equivale a crecimiento económico a corto plazo, en lugar de bienestar sostenible a largo plazo; y ha dejado un asunto más claro que nunca: los miles de millones de destinos humanos de nuestro planeta están más entrelazados que nunca. Este hecho debe ayudarnos a comprender el significado real del bienestar humano (el nexo entre bienestar y medio ambiente), a darnos cuenta de que las políticas de bienestar funcionan mejor que las políticas de crecimiento en todos los frentes y, finalmente, a entender que debemos cuidar los estados de bienestar en la UE, y en otros lugares, ya que conforman la columna vertebral de nuestras sociedades y son nuestro escudo a la hora de hacer frente a las crisis ecológicas. Debemos proteger y fortalecer los estados de bienestar porque nos protegen.

» Los múltiples daños económicos y sociales que ha propiciado la pandemia tienen un gran impacto incluso en las regiones más ricas del mundo.«

## 7.2. La meta crisis mundial

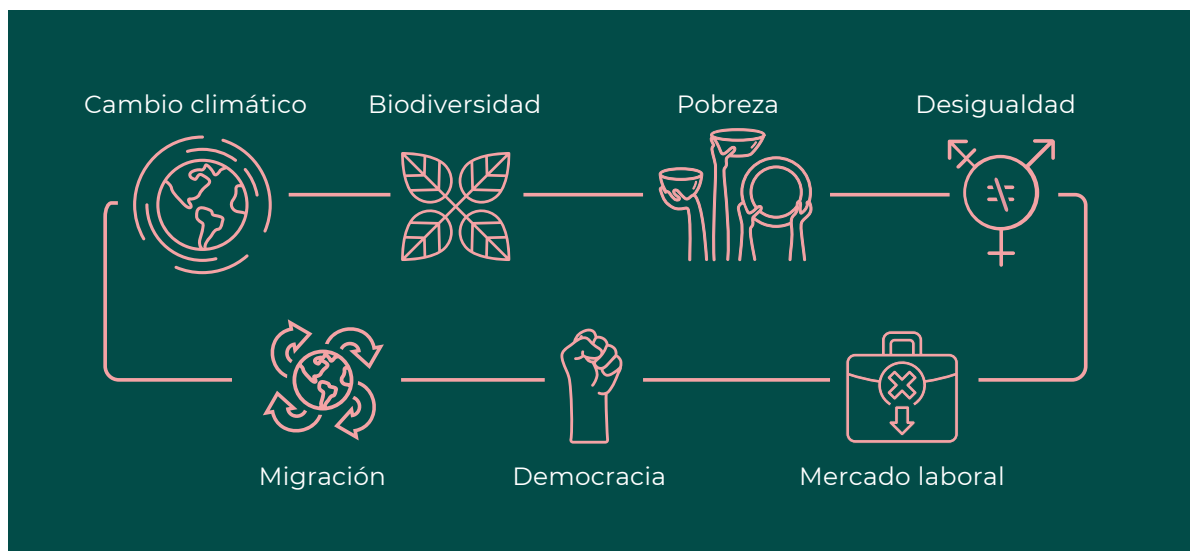
El mundo multilateral de posguerra en el que vivimos, que se incorporó en la Carta de las Naciones Unidas firmada en 1945, se comprometió concretamente a promover “el progreso social y mejores condiciones de vida con más libertad” para todos los seres humanos. El sistema económico y financiero cada vez más globalizado que se desarrolló a lo largo de las décadas siguientes estaba destinado a proporcionar la prosperidad que se requería para lograrlo, impulsado por un comercio cada vez más libre y por la liberalización gradual de los flujos de capital.

Sin embargo, y después de más de seis décadas, no hemos alcanzado exactamente “esta tierra prometida”. De hecho, a pesar de sus beneficios indiscutibles, la globalización económica ha empujado a nuestro planeta y a nuestra humanidad más allá de sus fronteras sostenibles y a una meta crisis global de actividad permanente e intensificada.<sup>338</sup>

Sus diferentes componentes interactúan constantemente y se retroalimentan entre sí.

La mayor crisis de todas, el cambio climático, desafiará nuestra capacidad común de enfrentar peligros que suponen una amenaza para la vida en las próximas décadas. En el camino actual de un aumento de, al menos, 3°C a finales de este siglo, el calentamiento global inducido por el hombre ya está entre 0,8°C y 1,2°C por encima de los niveles preindustriales,<sup>339</sup> y sus consecuencias se sienten en todo el planeta. Los efectos del cambio climático global incluyen incendios forestales más frecuentes, períodos más prolongados de sequía en algunas regiones y un aumento del número, la duración y la intensidad de las tormentas tropicales. Todos estos fenómenos pesan mucho sobre la vida animal y humana de las áreas afectadas, como podemos observar cada vez más en todo el planeta. El cambio climático global ya ha tenido efectos que pueden percibirse en el medio ambiente. Los glaciares se han reducido, se está rompiendo antes el hielo de lagos y ríos, se ha modificado la distribución de plantas y animales, y los árboles están floreciendo antes. Los efectos que resultarían del cambio climático global que los científicos habían predicho en el pasado están sucediendo ahora: pérdida de hielo marino, aumento acelerado del nivel del mar, y olas de calor y tormentas más largas e intensas.

La pandemia demuestra que la salud humana depende de la salud de los seres vivos y que la supervivencia humana depende de la supervivencia de nuestra  **biodiversidad**.<sup>340</sup> No debería albergarse ninguna duda de que nuestro sistema de soporte vital –el planeta en el



<sup>338</sup> Para un debate sobre este concepto, el lector se referirá a la introducción de este informe.

<sup>339</sup> <https://www.ipcc.ch/sr15/>

<sup>340</sup> <https://news.un.org/en/story/2021/03/1088212>

# » La pandemia ha arrojado nueva luz sobre las consecuencias ecológicas y sociales a nivel mundial de un sistema económico donde la prosperidad equivale a crecimiento económico a corto plazo, en lugar de bienestar sostenible a largo plazo.«

que vivimos— está en crisis. La biodiversidad global pasa por su peor momento, interactuando estrechamente con el cambio climático y bajo la presión implacable de la actividad humana, en general, desde hace décadas. Los datos disponibles son asombrosos. En Europa y Asia Central, solo el 23% de las especies y el 16% de sus hábitats gozan de buena salud. En América del Norte, se han perdido casi 3.000 millones de aves en los últimos 50 años, y el 30% de su red de polinización de plantas ha desaparecido. En América Latina, desde 1974 ha desaparecido el 94% de la población de sus especies, principalmente debido a la incesante deforestación. Aunque África es de lejos el continente con peores resultados entre las regiones del mundo, ocupa el segundo lugar con un índice del 65% en cuanto a la desaparición de la población de sus especies.<sup>341</sup> Además de los daños constantes generados por la actividad humana desde hace décadas, el otro gran desastre medioambiental inducido por el hombre, el cambio climático, fomenta la pérdida de biodiversidad de muchas maneras, intensificando aún más su declive. Los incendios forestales australianos de 2019 y 2020 mataron a casi 3.000 millones de animales.<sup>342</sup> Un nuevo estudio<sup>343</sup> ha descubierto que el 92% de todas las especies endémicas del planeta y el 95% de las especies marinas se reducirán, o incluso desaparecerán, con los niveles actuales de emisiones, lo cual aumentará la temperatura global en 3 grados Celsius para 2100. Las Naciones Unidas han afirmado recientemente que la pandemia de la COVID-19 ha confirmado que la humanidad está poniendo en riesgo las condiciones de su propia supervivencia al amenazar la biodiversidad.

**La pobreza** es una característica importante de la persistente crisis social planetaria, siendo la mayor plaga de la humanidad desde hace mucho, y continúa presentando un gran desafío en sí misma, a pesar de décadas donde se habían producido avances significativos, aunque insuficientes, a fin de reducirla. La mayor parte de la población del planeta todavía vive en la pobreza. El 85% de la gente vive con menos de 30 dólares al día; dos tercios viven con menos de 10 al día y una de cada diez personas vive con menos de 1,90 dólares al día,<sup>344</sup> en formas extremas de pobreza. De hecho, el gran éxito de la última generación fue que el mundo avanzó rápidamente frente a la peor de las pobrezas. El número de personas que vivían en pobreza extrema se redujo de casi 1.900 millones en 1990 a alrededor de 650 millones en 2018; pero los efectos de la pandemia ya han revertido esa tendencia al agregar más de 100 millones de personas a esa cifra. Debido a las tasas más bajas de crecimiento global —y que se prevé que sigan siendo bajas en comparación con el período anterior a 2008— se esperaba que la pobreza extrema se estancara en alrededor de 500 millones de personas en 2030, según había observado el Banco Mundial antes de la pandemia<sup>345</sup> (lo cual, sin embargo, ya incumpliría el ODS 1 que aspira a acabar con la pobreza extrema en 2030). Las previsiones sugieren que a lo largo de la próxima década el estancamiento en la base se verá muy claro, incluso sin tener en cuenta los efectos de la pandemia sobre la pobreza extrema. La mayoría de las personas más pobres del planeta viven actualmente en economías que no crecen, y 500 millones de personas enfrentan la perspectiva de seguir estancadas en la

<sup>341</sup> Living Planet Report WWF, 2020

<sup>342</sup> op.cit.

<sup>343</sup> <https://earth.org/current-emissions-will-cause-biodiversity-collapse/>

<sup>344</sup> <https://ourworldindata.org/extreme-poverty>

<sup>345</sup> <https://ourworldindata.org/extreme-poverty> <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/30418/9781464813306.pdf>

pobreza extrema. Estos pronósticos se hicieron antes de que la pandemia azotara nuestro planeta y se basan en expectativas prudentes con respecto al cambio climático. Ello lleva a pensar que un agravamiento de la meta crisis mundial, especialmente en relación con el cambio climático, podría resultar en un nuevo aumento importante y arraigado de la pobreza extrema, retrocediendo muy por encima de la cifra de 650 millones de personas que se alcanzó en 2018.

Estas cifras son convincentes en sí mismas, pero siguen ocultando la realidad de la desesperación humana sobre el terreno. “Pobreza extrema” significa hambre, escasez de agua e inseguridad alimentaria, falta de acceso a los servicios más esenciales (salud, educación, vivienda, energía) y ausencia de perspectiva existencial de cientos de millones de personas, que están privadas de sus derechos humanos básicos.

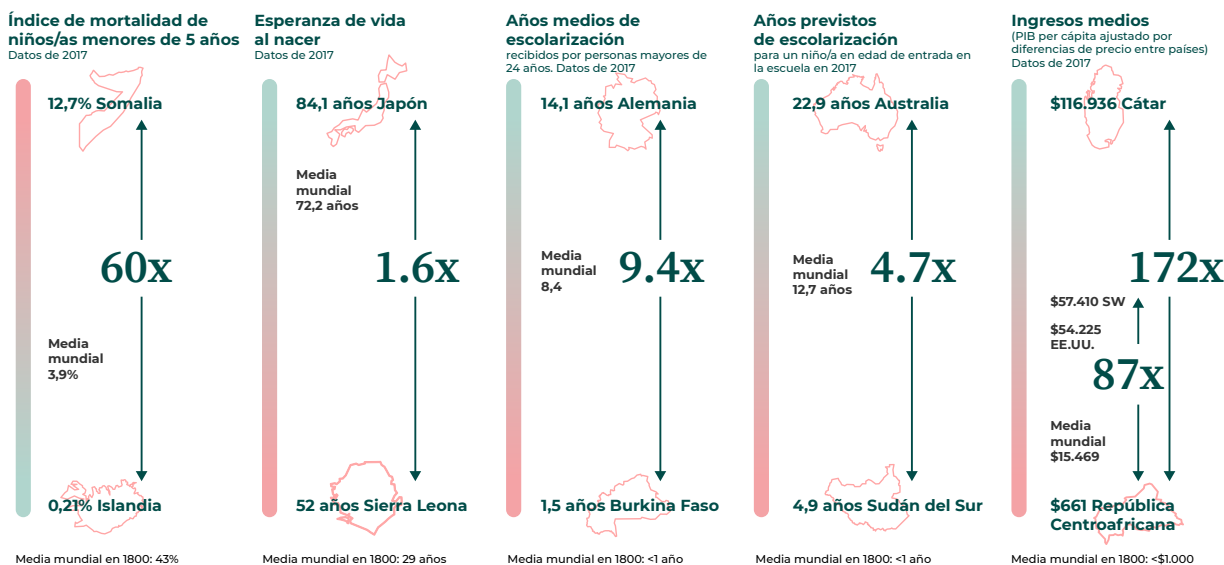
Una segunda característica de la crisis social planetaria son las enormes desigualdades económicas mundiales. Se traducen en impresionantes diferencias globales en cuanto a las condiciones de vida y a la exposición a distintas formas de precariedad en el extremo inferior, a pesar de los importantes avances que se han logrado en las últimas décadas. La injusticia en base a la ubicación geográfica es predominante: el lugar donde naces y en el que creces sigue determinando el bienestar individual en nuestro planeta. La diferencia de ingresos promedios

en base al PIB per cápita entre los más pobres (la República Centroafricana) y los más ricos (Qatar) se multiplica por 172 veces, y la tasa de mortalidad de niños y niñas menores de 5 años es 60 veces superior entre Somalia e Islandia; y mientras se puede llegar a vivir hasta los 84 años en Japón, solo se puede esperar vivir hasta los 52 años en Sierra Leona.<sup>346</sup> Estas enormes diferencias en las condiciones de vida van acompañadas de grandes desigualdades en términos de ingresos y riqueza. Aunque las desigualdades globales de ingresos se han reducido en las últimas décadas, siguen siendo altas en todos los países del mundo. La parte de renta del 10% más rico supone entre el 30% y el 70% de los ingresos totales dependiendo de dónde se viva.<sup>347</sup> Este porcentaje sería aún mayor si se basara en la riqueza en lugar de en los ingresos. El 50% más pobre no posee casi nada, incluso en los países más igualitarios del mundo, como Suecia.<sup>348</sup>

La parte de la renta del 50% más pobre de la población mundial ha crecido claramente del 7% del ingreso mundial total en 1980 a cerca del 9% en 2020, gracias al desarrollo de los países emergentes. Sin embargo, este progreso debe ponerse en perspectiva, ya que el porcentaje del 10% más rico del mundo se ha mantenido estable en alrededor del 53%, y la del 1% más rico ha aumentado del 17% al 20%. Quienes pierden son las clases media y trabajadora del norte, lo cual está impulsando el rechazo de la globalización y avivando a las fuerzas políticas populistas/nacionalistas.<sup>349</sup>

## Desigualdad en las condiciones de vida entre los países

más desfavorecidos del mundo y los que están en mejores condiciones



<sup>346</sup> ourworldindata.org

<sup>347</sup> World Inequality Database <https://wid.world>

<sup>348</sup> <https://www.lemonde.fr/blog/piketty/2020/11/17/global-inequalities-where-do-we-stand/>

<sup>349</sup> op.cit.

## El 10% más alto del porcentaje de renta nacional

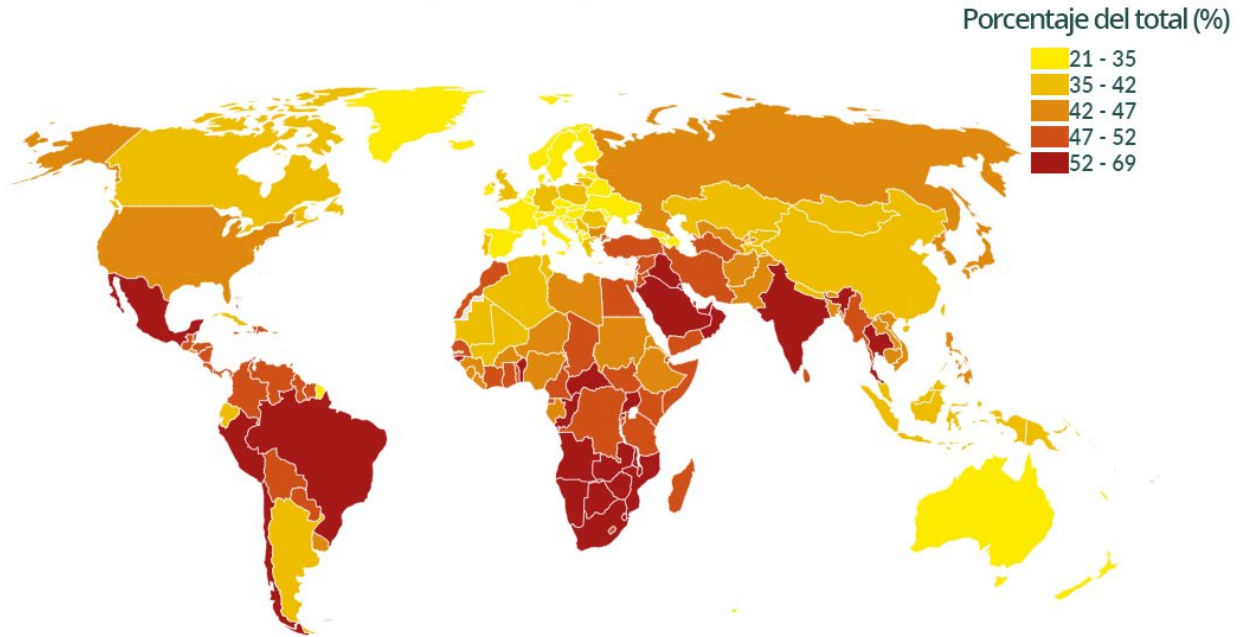


Gráfico facilitado por [www.wid.world](http://www.wid.world)

La tercera característica de la crisis social planetaria se sitúa en el corazón del **mercado laboral** a nivel internacional. Aunque muchas de las empresas multinacionales han visto cómo sus beneficios y valor de mercado se disparaban gracias a la expansión de los mercados globales, más de la mitad de los trabajadores/as están en mercados informales y muchos más tienen empleos precarios y de corta duración. En las cadenas de suministro internacionales, el 94% de la fuerza laboral mundial está oculta y no tiene protección ni representación, lo cual facilita la explotación y la opresión. La OIT considera que las malas condiciones laborales son el principal desafío mundial del empleo. La mayor parte de los 3.300 millones de personas empleadas en todo el mundo tienen una seguridad económica, un bienestar material y una igualdad de oportunidades que son inadecuados. Es más, los avances en relación con la reducción del paro a nivel mundial no se reflejan en mejoras en la calidad del trabajo.<sup>350</sup> En cualquier caso, la economía mundial no facilita suficientes puestos de trabajo, a pesar de un índice bajo de empleo del 60%. Casi 200 millones de personas están desempleadas, muchas de las cuales viven en países en los que no existe protección social. A ello debe añadirse que, en los próximos 10 años, hará falta crear más de 600 millones de puestos de trabajo para evitar un aumento

del paro y absorber a los jóvenes que ingresan al mercado laboral,<sup>351</sup> en particular, en África y el sur de Asia: una bomba de relojería social a nivel internacional. Sin embargo, las demandas que la economía global impone a los trabajadores y las trabajadoras son más exigentes que nunca, en particular, debido a los múltiples cambios que afectarán a los mercados laborales en los próximos años, de una serie de tecnologías transformadoras a la descarbonización.<sup>352</sup>

Entre las múltiples causas que llevan a un gran número de personas de todo el mundo a abandonar sus hogares con la esperanza de un futuro mejor se encuentran los conflictos armados regionales y locales y la violencia, la pobreza extrema, el alto desempleo y la falta de perspectivas, y el cambio climático. A medida que los flujos migratorios siguen desarrollándose dentro de marcos políticos inadecuados tienden a convertirse en crisis humanitarias y son la consecuencia directa, aunque nefasta, del mundo asolado por crisis en el que vivimos. En la actualidad, hay casi 300 millones de migrantes internacionales, lo que representa casi el 4% de la población mundial. Aproximadamente la mitad de los migrantes se consideran migrantes laborales y un 10% son refugiadas y refugiados. Alrededor de 70 millones

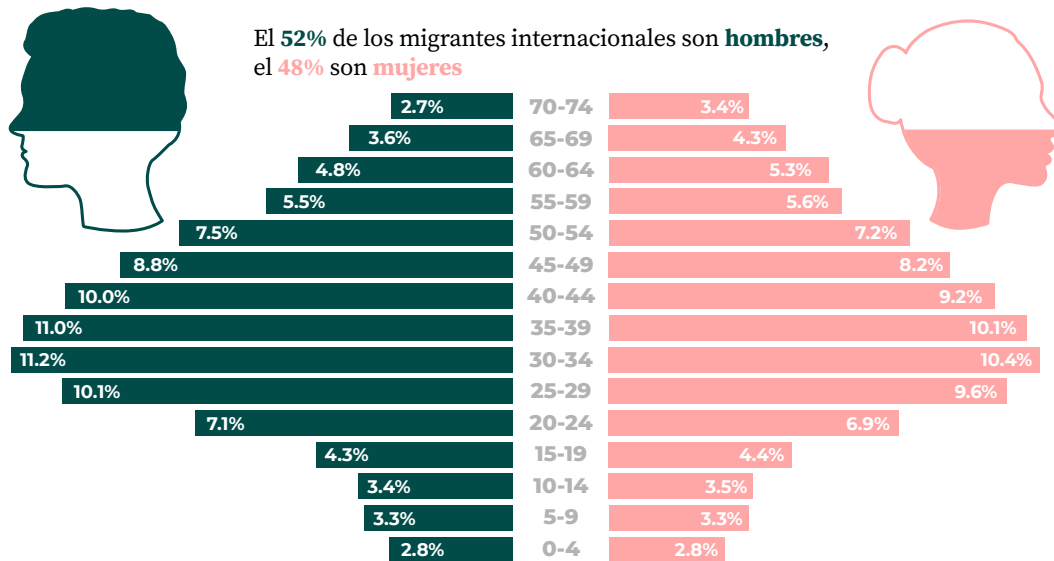
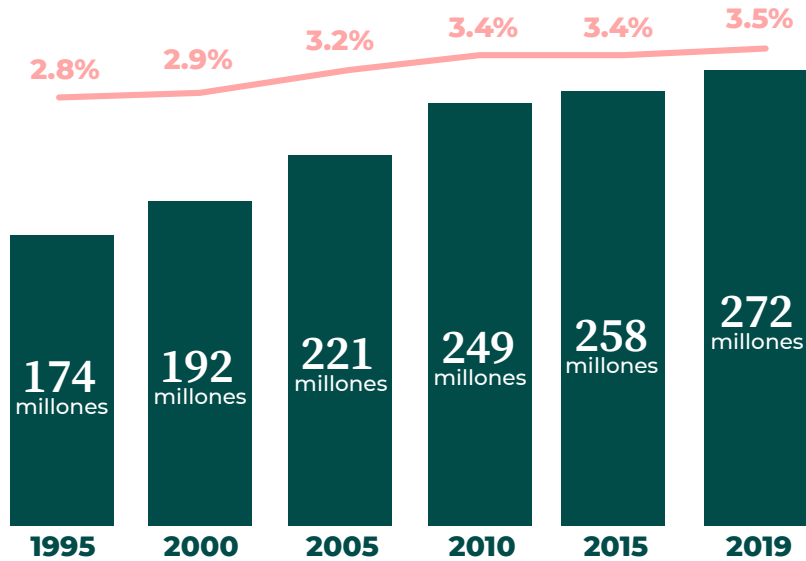
<sup>350</sup> [https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS\\_670171/lang-en/index.htm](https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_670171/lang-en/index.htm)

<sup>351</sup> <https://www.worldbank.org/en/topic/labormarkets>

<sup>352</sup> En una declaración conjunta, el secretario general de la OCDE y el presidente del Foro Económico Mundial afirman que el 50% de los trabajadores y las trabajadoras que están actualmente empleados necesitarán volver a capacitarse para 2025 a fin de satisfacer las necesidades de un mercado laboral cambiante. (<https://www.weforum.org/agenda/2021/01/shaping-a-new-labour-market-for-the-post-pandemic-economy/>)

## Resumen de migrantes internacionales

La población de migrantes internacionales ha aumentado de tamaño a nivel mundial, pero se ha mantenido relativamente estable en proporción a la población mundial



La mayoría de los migrantes (74%) están en edad de trabajar (20-64 años)



de personas han sido desplazadas a la fuerza en todo el mundo debido a persecuciones, conflictos, violencia generalizada, violaciones de los derechos humanos u otras razones. Las cifras continúan creciendo junto al aumento de la población mundial. Desde 2000, el número de migrantes casi se duplicó en todo el mundo. Según la OIM,<sup>353</sup> más de 30.000 migrantes perdieron la vida tratando de llegar a otros países desde 2013, de los cuales más de la mitad lo hicieron en el Mar Mediterráneo intentando llegar a Europa. Durante ese período, casi 2.000 migrantes murieron en la frontera entre Estados Unidos y México. Más allá de los factores más tradicionales que impulsan la migración, el cambio climático está destinado a elevar las cifras de migración a un territorio sin precedentes, si el calentamiento global supera los objetivos de París. De hecho, desde regiones como el sudeste asiático y el Sahel africano ya ha comenzado una importante migración inducida por el clima. Si la migración climática alcanzara niveles mucho más altos a lo largo de este siglo, equivaldría a una gran reasignación de la población mundial, para la cual nadie está preparado, al menos, en este momento.<sup>354</sup>

Además de estas crisis de carácter ecológico, humano y social, el mundo tiene que hacer frente a una crisis doble **de política de gobernanza global y democracia**. A diferencia de lo que puedan pensar los ciudadanos de los Estados democráticos, menos de una persona de cada diez vive en una democracia plena en el mundo,<sup>355</sup> que el Índice de Democracia identificó solo en 23 países en 2020. Otros 52 países se consideran “democracias defectuosas”.<sup>356</sup> Más de la mitad de los países del mundo se consideran regímenes híbridos o autoritarios, lo cual representa alrededor del 40% de la población mundial. Incluso en los países que se consideran democracias plenas, se suele valorar que asuntos más generales relacionados con la legitimidad de la representación política, la participación de los ciudadanos en la definición de las políticas y la toma de decisiones, y el papel de las organizaciones de la sociedad civil requieren una reforma significativa a fin de que haya más transparencia y participación.<sup>357</sup>

Además, el papel de los partidos políticos populistas y nacionalistas en una serie de Estados democráticos (plenos o defectuosos) de todo el mundo, incluso dentro de la UE, empeora esta crisis de la democracia, a la vez como su causa y su consecuencia. La diversidad de las formas de gobernanza política que prevalecen a nivel de los Estados nacionales, y sus contradicciones, fomentan la crisis imperante en la política de la gobernanza global. Esta crisis, que se deriva de la Guerra Fría y que tiene

también un carácter geopolítico, sigue sin resolverse en la actualidad. También es una crisis de gobernanza global, ya que las interacciones de un sistema multilateral –que necesita una reforma desde hace mucho– con un panorama geopolítico conflictivo crean un entorno político muy desafiante de cara a abordar cualquier crisis global que se elija.

¿Por qué es tan difícil abordar estas crisis globales por separado? No se debe solamente, por ejemplo, a las debilidades del sistema multilateral y a su compleja y frágil gobernanza global, como suele señalarse, o a la resistencia de distintos grupos de presión a nivel internacional frente a la acción política que se requiere en interés de la humanidad en su conjunto (aunque tal resistencia sea un problema importante en sí mismo).

- Para empezar, las interacciones permanentes entre crisis que están interrelacionadas pueden limitar gravemente la eficacia de las soluciones que plantea la política global, que todavía son dominantes y específicas para una crisis o se basan en silos. Las políticas vigentes apenas han comenzado a reflejar estas interrelaciones e interacciones. Por ejemplo, se está empezando a reconocer más a nivel de la política global del clima. En concreto, la ONU intenta promover entre los gobiernos nacionales una mayor integración de soluciones basadas en la naturaleza de forma que se aborde simultáneamente las crisis climática y de biodiversidad. Es cada vez más evidente en relación con la migración, cuyo desarrollo futuro dependerá progresivamente de políticas de adaptación y resiliencia enfocadas en el lugar en territorios vulnerables de todo el mundo.
- En este sentido, las interrelaciones bidireccionales entre la crisis ecológica y social son particularmente importantes, pero siguen aplicándose de forma marginal en la política global dominante. Una política climática sólida debe integrar mucho más las preocupaciones sociales (especialmente mediante una transición justa y soluciones de justicia climática). Las políticas sociales, en particular en el ámbito de la política de desarrollo, que se dirijan a los grupos vulnerables deben estar en sintonía con los objetivos climáticos y de biodiversidad a fin de apoyarse mutuamente y generar nuevas formas de progreso socio-ecológico a nivel mundial.
- Además de este factor, la lógica intrínseca de la economía global fomenta poderosas dinámicas

<sup>353</sup> La Organización Internacional para las Migraciones empezó a rastrear el número de personas que mueren en las rutas migratorias de todo el mundo a raíz de la muerte de cientos de personas cuando dos barcos se hundieron cerca de la isla italiana de Lampedusa en 2013.

<sup>354</sup> Un debate enriquecedor sobre este tema en: <https://www.nytimes.com/interactive/2020/07/23/magazine/climate-migration.html>

<sup>355</sup> El Índice de Democracia de la Economist Intelligence Unit, <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2020/>

<sup>356</sup> La EIU califica de “democracias defectuosas” a aquellos países donde las elecciones son justas y libres, y se respetan las libertades civiles básicas, pero pueden existir otros problemas (por ejemplo, que se atente contra la libertad de los medios de comunicación y se reprima levemente a la oposición política y los críticos). Estos países presentan deficiencias significativas en otros aspectos democráticos, incluyendo una cultura política que está infra desarrollada, bajos niveles de participación en la vida política y problemas en el funcionamiento de la gobernanza

<sup>357</sup> Consideramos que esto es particularmente relevante en el marco de una transformación socio-ecológica de nuestras sociedades.

negativas que están tras los distintos elementos de la meta crisis global.<sup>358</sup> Existen múltiples causas fundamentales. Entre ellas, y en el fondo de todo ello, está la noción ilusoria de que el progreso humano equivale a crecimiento económico, que se sustenta en la dependencia mundial del PIB como personificación de la prosperidad y las buenas políticas. Otra causa más prosaica es la influencia de un sector financiero global hipertrófico, que es incluso más cortoplacista que la propia economía real, que ha logrado –y se ha permitido que lo haga– poner la economía real a su servicio, en lugar de servirla. Estas dinámicas también se han permitido durante décadas –incluso respaldadas– por entornos regulatorios nacionales y globales en todo el planeta favorables a un sector empresarial cada vez más globalizado que permitió trasladar masivamente los costes sociales –y, en particular, los enormes costes ecológicos– a la sociedad en su conjunto, al tiempo que cometió abuso fiscal a gran escala.

Ello permite comprender que, finalmente, la meta crisis global solo puede abordarse como una única crisis. Requiere una nueva generación de políticas que tengan un enfoque transversal y de múltiples crisis, en particular, a lo largo del nexo socio-ecológico, y también exige políticas y regulaciones que puedan restablecer la lógica subyacente del modelo económico imperante, del desacreditado e insostenible concepto de crecimiento/progreso de la posguerra a un concepto nuevo y sostenible de bienestar/progreso.

### 7.3. ¿Un mundo en el umbral de la transformación?

Durante muchos años, las Naciones Unidas se han esforzado en poner al descubierto y abordar los desafíos planetarios mediante las ambiciosas iniciativas mundiales lideradas por sus agencias.

Por primera vez en la historia de la humanidad, la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible presenta una agenda política ambiciosa y de base amplia que los países del mundo deben abordar simultáneamente. Sin embargo, su talón de Aquiles radica en que sigue categorizando lo que son esencialmente objetivos de “resultados” en los pilares tradicionales del desarrollo sostenible, sin poner suficiente énfasis en sus interconexiones, y tampoco confronta la naturaleza de la lógica incorporada al modelo económico que intenta transformar (lo cual, ciertamente, no habría sido políticamente factible en aquel momento).

En el área medioambiental, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático

» Durante muchos años, las Naciones Unidas se han esforzado en poner al descubierto y abordar los desafíos planetarios mediante las ambiciosas iniciativas mundiales lideradas por sus agencias.«

<sup>358</sup> Este informe ya argumentó en su capítulo 1 que en el núcleo de la meta crisis global se sitúa un sistema económico defectuoso, que está predominantemente orientado al cortoplacismo, el lucro y la búsqueda de beneficios, y que vive de la externalización a la comunidad de los costes sociales y ecológicos que genera.

## » El planeta aún no ha llegado al umbral, pero se está acercando a él.«

(CMNUCC) y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Biodiversidad tienen como objetivo alcanzar un nivel eficaz de gobernanza global que permita abordar las amenazas planetarias. En el área de la acción climática, fueron insuficientes para alcanzar su objetivo los compromisos nacionales asumidos a raíz del Acuerdo de París de 2015, con su aspiración fundamental de que la temperatura media mundial no aumente más de 2°C respecto a los niveles preindustriales mientras se realizan esfuerzos para mantenerla por debajo de 1,5°C. Por lo tanto, la COP26 de Glasgow, en noviembre de 2021, determinará la seriedad y relevancia de la acción climática global, ya que los países presentarán compromisos revisados, y esperemos que más ambiciosos, para los próximos cinco años, y a posteriori. Si la COP26 fracasara con nuevos compromisos que fueran insuficientes, sería un clavo en el ataúd del Acuerdo de París, ya que a partir de entonces sería imposible cumplir sus objetivos. Ello pondría de facto al mundo en un rumbo de calentamiento global superior a 2°C, cuyas consecuencias, según la investigación del GIECC,<sup>359</sup> serían cada vez más dramáticas, ya que las temperaturas promedio superarían los 2°C en el transcurso del siglo, e incluso más.

Los esfuerzos a nivel medioambiental tienen una importancia crítica, pero también contrastan con la debilidad de los esfuerzos internacionales a la hora de abordar los desafíos sociales y económicos, además del alivio de la pobreza. La última gran iniciativa mundial en el área social se remonta a 1995: la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de Copenhague. La Cumbre se centró en cuatro cuestiones fundamentales: alivio de la pobreza, desempleo, exclusión social y crear un entorno propicio para el desarrollo social. Se comprometió a que la conquista de la pobreza, el objetivo del pleno empleo y el fomento de la integración social fueran objetivos primordiales del desarrollo. Las iniciativas posteriores se basaron principalmente en la intensa acción de la OIT,<sup>360</sup> pero no se volvió a convocar ningún acto o iniciativa inter-

nacional importante a fin de abordar frontalmente el amplio espectro de las dimensiones sociales mundiales, incluyendo las cuestiones globales que afectan al empleo, los derechos laborales y la protección social, así como las desigualdades de ingresos y riqueza. Solo el tema de la evasión fiscal ha logrado atraer una mayor atención, encabezado por iniciativas a nivel del G8/G20 y de la OCDE (Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Fiscales) que siguen en marcha, pero que se han visto superadas por la reciente propuesta del gobierno de EE.UU. de establecer un tipo mínimo global del 21% para el impuesto de sociedades.

Todos los esfuerzos internacionales en marcha para afrontar los principales desafíos globales se producen en un contexto geopolítico complejo y antagónico, que fue configurándose gradualmente después de la caída del Muro de Berlín. Ello hace que dichos esfuerzos globales sean particularmente complicados y puede limitar gravemente sus posibilidades de éxito. Las tensiones en el mundo multipolar actual, sobre todo entre Estados democráticos y autocráticos, generan un contexto político internacional en el cual es mucho menos probable que la acción cooperativa común de una multitud de gobiernos, y en particular la participación de las principales potencias económicas, se lleve a cabo de manera efectiva. Sin duda, debilita la capacidad de las Naciones Unidas de organizar respuestas globales a problemas globales. En la actualidad, este hecho es sumamente preocupante porque se está agotando el tiempo para actuar a nivel global, sobre todo en lo que respecta a la acción del clima. En este sentido, las iniciativas ya obsoletas que buscaban reformar el sistema de gobernanza global para hacerlo más eficaz y representativo no han llevado a ninguna parte.

En consecuencia, una visión panorámica de la actual escena política global no muestra una transformación global comprometida y en marcha, sino que se observa una zona de tránsito donde ciertas áreas se

<sup>359</sup> Los últimos hallazgos se encuentran en el Informe Especial del GIECC "Calentamiento global de 1,5°C"; y el próximo informe completo (el sexto informe de evaluación) se publicará en 2022: <https://www.ipcc.ch/sr15/>

<sup>360</sup> En particular, con la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo de 1998, el lanzamiento de la agenda de trabajo decente en 1999 (que ahora también es un objetivo de los ODS de las Naciones Unidas), o las propuestas de la Comisión Mundial de la OIT sobre la Dimensión Social de la Globalización: una globalización justa, crear oportunidades para todos y todas. OIT, Ginebra, 2004

están remodelando mientras que otras permanecen intactas, y donde la actividad limitada que se realiza en un área no está claramente relacionada con la actividad de otra. No existe un sentido claro y unificador de hacia dónde conduce exactamente esta zona de tránsito. Tal vez sea deliberado dado que los ODS de las Naciones Unidas, que sigue siendo la iniciativa internacional más ambiciosa para fijar un nuevo rumbo para la humanidad, tuvieron que formularse y enmarcarse de tal forma que satisficieran e involucraran a todo tipo de circunscripciones distintas que enfrentan una variedad de limitaciones y dificultades e intereses contrapuestos en todo el mundo. Aquello fue muy útil de cara a su adopción, pero lo es menos en relación con su implementación. Por lo tanto, el desafío sigue siendo encontrar el camino correcto hacia la transformación global, darle un significado pleno y atractivo que pueda apoyarse y compartirse ampliamente, y garantizar que todas las acciones requeridas se toman de manera coherente y conjunta. El planeta aún no ha llegado al umbral, pero se está acercando a él.

## 7.4. Abogar por el liderazgo europeo en la búsqueda global de bienestar

Con un planeta en zona de tránsito, el anhelo sería que la Unión Europea desempeñara un papel geopolítico destacado en la defensa de una gobernanza mundial eficaz a través de las Naciones Unidas y que encabezara políticas que fueran realmente progresistas y capaces de inspirar y marcar el camino otros. Sin embargo, el peso internacional de la UE sigue estando gravemente obstaculizado por su arquitectura institucional y por su dilatada reputación de ser un gigante económico, pero un enano político. Sin embargo, la UE no puede sencillamente seguir su propio camino o mantenerse como un nicho regional. El mantenimiento y, más aún, el avance de los niveles de vida europeos hacia un bienestar sostenible

» Con un planeta en zona de tránsito, el anhelo sería que la Unión Europea desempeñara un papel geopolítico destacado en la defensa de una gobernanza mundial eficaz a través de las Naciones Unidas.«

solo será posible si los desafíos globales se abordan de manera eficaz a nivel mundial y si las normas y los estándares sostenibles de vida europeos se comparten en amplias zonas del mundo y, al menos, con los principales socios comerciales de Europa.

No es exactamente la vía en la que se encuentra inmersa la UE en la actualidad. El peso global de Europa se está reduciendo y, con él, su capacidad para dar forma a la globalización futura. Hace treinta años, Europa representaba una cuarta parte de la riqueza mundial. Se prevé que en 20 años no alcance más que el 11% del PNB mundial, muy por detrás de China, que tendrá el doble, por debajo del 14% de los Estados Unidos y a la par con la India. Por lo tanto, existe un grave riesgo de que, independientemente de que la UE opte por una mayor o menor apertura hacia el resto del mundo en los próximos años, retroceda

gradualmente ante la competencia de actores que son cada vez más grandes y poderosos, y cuyas (diferentes) normas y estándares no tendría más remedio que aceptar gradualmente.

Hace treinta años, la UE fue catalogada como “potencia reguladora global” que exporta sus estándares a todo el mundo, pero parece ser una visión abstracta y técnica, sin finalidad ni propósito. El propósito original europeo es la paz –siempre y para siempre–, pero la paz ha cambiado de naturaleza, y ya no es tanto entre Estados-nación sino en su interior, frente a sociedades desiguales y polarizadas, y con la biosfera. El sistema económico ya no es una salvaguardia de la paz como lo fue cuando se construyeron las primeras comunidades europeas. En cambio, está destruyendo los cimientos de esa paz al incrementar la desigualdad y la insostenibilidad.

La principal contribución de la UE como potencia de bienestar sería conseguir que el planeta fuera seguro para el bienestar. La UE tiene la legitimidad histórica para poder asumir este papel: es donde se inventó el bienestar como un objetivo de la política pública con la fundación del estado de bienestar a fines del siglo XIX (los europeos inventaron el bienestar mientras que los estadounidenses inventaron el PIB en la década de 1930). La UE fue el lugar donde se redescubrió el bienestar en la historia contemporánea, mucho antes de los ODS de las Naciones Unidas de 2015, en la conferencia Más allá del PIB de 2007.<sup>361</sup>

La UE tiene interés directo en promover el bienestar porque el bienestar es un vector de paz en todo el mundo. Su propia identidad tiene que ver con el bienestar, en contraposición con los Estados Unidos (riqueza económica) y China (control político).

Esta identidad europea de bienestar sigue siendo visible al compararse con las tres principales regiones económicas del mundo cuando se utilizan indicadores simples que permiten caracterizarlas (ver infografía). La UE está solamente un poco menos desarrollada que los EE.UU. según el nuevo índice IDH (y mucho más que China), pero sigue siendo comparativamente más igualitaria, más democrática y más sostenible.

In particular, the European Green Deal (EGD) is, despite its shortcomings, a unique agenda in this regard, which at a geopolitical scale combines ambitious and transformative climate policy with a wider range of

environmental and industrial sustainability policies, as well as with a concrete commitment towards a just transition. The EGD still needs to move further into a resolute social-ecological approach, which it has so far underexploited. The initial integration of UNSDGs into the EU’s European Semester process in 2020 - which came to a halt in the midst of the Resilience and Recovery Fund’s launch - would further strengthen this global credibility, provided this will now be relaunched and reinforced.

El Premio Nobel de la Paz de 2012 le fue otorgado a la Unión Europea que “durante más de seis décadas ha contribuido al avance de la paz y la reconciliación, a la democracia y los derechos humanos en Europa”. ¿Y los próximos 50 años? Deben tener como objetivo promover el bienestar en todo el mundo.

La diplomacia del bienestar debe situarse en el centro de la política global de la UE, especialmente en lo que respecta a la sostenibilidad. Por lo tanto, la UE debe aprender a afirmarse en un grado suficiente de autonomía estratégica<sup>362</sup> a nivel internacional, pero también debe ser más eficaz en la promoción de una agenda global que se centre en el desarrollo sostenible y el bienestar sostenible para todos y todas. Por sí mismo, también podría proteger su modelo de desarrollo a lo largo de este siglo al abordar simultáneamente los problemas mundiales de manera eficaz y compartir estándares y normas internacionales que sean compatibles con sus propios valores y aspiraciones.

El mayor compromiso político que se ha logrado desde 2019 en la esfera medioambiental con la aportación del Pacto Verde Europeo, y que ahora se ha reforzado en el ámbito social gracias a la Cumbre de Oporto, dota a la UE de un nivel de credibilidad en la escena internacional que debe utilizarse plenamente a fin de promover una transformación global en consonancia con la suya propia. En particular, el Pacto Verde Europeo (PVE) es, a pesar de sus deficiencias, una agenda única en este sentido, ya que a escala geopolítica combina una política climática ambiciosa y transformadora con una variedad más amplia de políticas de sostenibilidad medioambiental e industrial, así como con un compromiso concreto con una transición justa. El PVE todavía debe avanzar hacia un enfoque socio-ecológico decidido, que hasta ahora se ha infra explotado. La integración inicial de los ODS de las Naciones Unidas en el proceso del Semestre Europeo

<sup>361</sup> Cuyo espíritu se ha recuperado con las recientes conclusiones de la cumbre de Oporto y la Declaración de Oporto de mayo de 2020.

<sup>362</sup> Un debate sobre el concepto de autonomía estratégica europea de Josep Borrell, aquí: <https://eudebates.tv/debates/special-debates/future-of-europe/josep-borrell-eudebates-european-strategic-autonomy/>

de la UE en 2020, que se detuvo con el acuerdo sobre el Fondo de Resiliencia y Recuperación, fortalecería aún más esa credibilidad global, siempre que ahora se relance y se refuerce.

Como parte importante de este enfoque hacia el bienestar global, la UE debe comprometerse mucho más con su vecindad, y especialmente con **el norte de África**, con el objetivo de enriquecer las iniciativas existentes y enmarcarlas en una estrategia de cooperación regional de bienestar sostenible. La relación entre la Unión Europea y los países del norte de África tiene una larga historia, comenzando con el Proceso de Barcelona hace casi un cuarto de siglo. Sin embargo, iniciativas como la Asociación Euromediterránea, la Política Europea de Vecindad y la Unión por el Mediterráneo no han demostrado ser adecuadas a fin de estabilizar la vecindad sur de la UE. Los resultados de estos marcos de cooperación no han tenido el éxito esperado y deben reflejar una nueva visión que se integre en el desarrollo sostenible.

	<b>Desarrollo humano (renta, educación, salud)</b> (IDH, en una escala de 0 a 1, 2019)	<b>Igualdad</b> (el 50% inferior de la renta nacional, valor en %)	<b>Democracia</b> (De 0 (menos libre) a 100 (más libre) 2019 Freedom House Index)	<b>Sostenibilidad</b> (consumo material de la OCDE, toneladas/per cápita, 2019)
UE	0,90	20	91	14,2
EE.UU.	0,93	13	83	18,6
China	0,76	14	9	24,7

Fuentes: Naciones Unidas, WID, Freedom House, OCDE

# Iniciativas de la UE para un liderazgo global hacia el bienestar sostenible

---

Se podrían adoptar varias iniciativas políticas globales de la UE a fin de marcar su claro compromiso con el bienestar sostenible en la escena internacional:

- La UE debe ser el actor fundamental en la justicia climática global en la COP 26: la cumbre climática de los Estados Unidos ha demostrado que la justicia climática es la clave a la hora de resolver la crisis climática. China no concederá nuevos esfuerzos sin que los países de la OCDE (especialmente EE.UU.) reconozcan su responsabilidad histórica,<sup>363</sup> y en la cumbre se han producido múltiples llamamientos sobre un compromiso serio con la financiación del clima a los que EE.UU. ha respondido afirmando que “la tecnología es la respuesta”.
- La UE debe apoyar activamente la exención de patentes de las vacunas de la COVID-19 y promover y apoyar una estrategia global de vacunación segura, y lo más rápida posible, de la población mundial (ver sección 7.5.1).
- La UE debe convocar una cumbre internacional de desarrollo sostenible y bienestar global, como se detalla a continuación en la sección 7.5.2.
- La UE debe ser el actor clave en el movimiento de conservación 30 por 30, dando prioridad a la justicia para las comunidades indígenas, que son fundamentales a la hora de preservar los ecosistemas y la biodiversidad.<sup>364</sup>
- La UE debe adoptar su primer presupuesto de bienestar en 2022, predicando con el ejemplo y experimentando con políticas de bienestar, como se detalla en el capítulo 3.
- Como acto simbólico y significativo, la UE debe cambiar sus billetes en los que se muestran imágenes de “infraestructuras” (una visión que proyecta en todo el mundo) y adoptar en su lugar imágenes o escenas que representen dimensiones del bienestar (salud, educación, cultura, medio ambiente) con personalidades europeas (Pasteur,...).
- La UE debe promover activamente reformas de la gobernanza mundial a fin de fortalecer la capacidad colectiva internacional para prevenir y abordar las crisis mundiales.

<sup>363</sup> Ver la declaración del presidente Xi Jinping de China: [http://www.xinhuanet.com/english/2021-04/22/c\\_139899289.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2021-04/22/c_139899289.htm)

<sup>364</sup> Ver el nuevo informe aquí: <http://www.fao.org/news/story/en/item/1391139/icode/>

## 7.5. Recomendaciones globales

Conforme la humanidad vaya saliendo finalmente de la pandemia de la COVID-19, el enfoque central de la política internacional común puede volver a situarse principalmente en la lucha contra el cambio climático y en que la próxima COP26 de Glasgow, en noviembre de 2021, sea un éxito.

Aunque intensificar la lucha contra el cambio climático es realmente una preocupación vital, defendemos firmemente que el enfoque central de la política internacional común sea mucho más amplio. La humanidad debe abordar ahora el alcance y la profundidad totales de la meta crisis global, incluidas las causas sistémicas de nuestros múltiples e interrelacionados problemas globales.<sup>365</sup> Creemos que no se puede volver al mundo anterior a la COVID-19 porque ese mundo está desacreditado y, en este sentido, ya ha dejado de existir.

Para empezar, este enfoque más amplio rendiría homenaje a los millones de vidas que se han perdido por la pandemia. No son vidas que se hayan perdido por un virus, sino por la clase de mundo que hemos elegido construir hasta ahora. Es la condición previa, más que cualquier otra cosa, de un mundo transformado en el

que todos y todas puedan acceder al bienestar sostenible en un planeta que esté en buen estado. Ahora, debe convertirse en el esfuerzo común de la humanidad en el siglo XXI.

En los capítulos previos de política de este informe, las recomendaciones se han centrado esencialmente en lo que la UE y sus Estados miembros deben hacer entre ellos ahora. Sin embargo, muchas de esas recomendaciones solamente tienen sentido si pueden acometerse en un mundo que optaría por seguir un camino similar. Por supuesto, esto no está ni mucho menos claro en la actualidad, ya que el mundo saldrá de la pandemia potencialmente más frágil y más dividido que nunca desde la última posguerra, a pesar de los enormes esfuerzos del sistema de gobernanza de la ONU, incluso a través de los ODS. Una crisis en sí misma nunca conduce a un futuro mejor por sí mismo, solo muestra nuestras vulnerabilidades o fortalezas. Lo que hagamos con ellas, en particular en los próximos años, será lo que influirá en nuestro futuro común.

Sin embargo, la magnitud de los desafíos mundiales aumentará todavía más, y la complejidad de los temas que están en juego es tal que no es posible abordar el conjunto completo de necesidades de política internacional en todo su alcance y al nivel de detalle que se requiere en el marco y el mandato dado a este informe

Por lo tanto, además de nuestras primeras recomendaciones, vemos la necesidad de definir una agenda política progresista global que sea verdaderamente integral y esté plenamente articulada. Debería producirse a través de un proceso inclusivo, abierto y de intenso diálogo internacional entre progresistas de diferentes sectores de todo el planeta y en torno a un conjunto completo de

» La humanidad debe abordar ahora el alcance y la profundidad totales de la meta crisis global, incluidas las causas sistémicas de nuestros múltiples e interrelacionados problemas globales.«

<sup>365</sup> Vea el capítulo 1, sección 3, para un debate sobre estas interconexiones.



### 7.5.1. Solidaridad internacional en tiempos de COVID

---

280

### 7.5.2. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030

---

284

### 7.5.3. Política climática global 1,5°

---

286

### 7.5.4. Un Pacto Verde Mundial

---

293

### 7.5.5. Un Contrato Social Mundial

---

297

### 7.5.6. Corporaciones mundiales basadas en normas y que respeten el pago de impuestos

---

300

### 7.5.7. Un comercio mundial que sea justo y sostenible

---

310

### 7.5.8. Desarrollo y solidaridad internacional para el bienestar sostenible

---

317

### 7.5.9. Gobernanza global para el siglo XXI

---

318

### 7.5.10. Nuevos caminos hacia el bienestar: una Carta Mundial de la Riqueza Común

---

320

desafíos globales. Dicho proceso debe lograr la diversidad, la inspiración, la calidad y la tracción global que se requieren en una agenda política que debe proporcionar a los progresistas de todo el mundo una nueva hoja de ruta global para el cambio.<sup>366</sup>

Esbozamos un primer conjunto de recomendaciones sobre políticas internacionales concretas que apuntan a una solidaridad internacional que hace falta de forma crítica en tiempos de la COVID, el logro necesario de los ODS de las Naciones Unidas como la única solución mundial que hay disponible para seguir llevando al planeta en una dirección mejor, un nuevo enfoque normativo internacional en relación con las multinacionales, una política climática mundial de 1,5 grados, un pacto verde mundial, un contrato social mundial, un marco basado en normas para las corporaciones internacionales, que el comercio mundial sea justo y sostenible, desarrollo global y solidaridad por un bienestar sostenible, gobernanza global adecuada para el 21 siglo, y la apertura de nuevas vías políticas por el bienestar, en particular, a través de una carta mundial de la riqueza común.



El Fondo Mundial estima que un plan mundial de vacunación costaría 20.000 millones de dólares.

### 7.5.1. Solidaridad internacional en tiempos de COVID

La ICSE apoya totalmente la petición de una exención de patente para las vacunas contra el coronavirus que han realizado recientemente más de 100 ex dirigentes/as mundiales y galardonados/as con el Premio Nobel, y que ha sido avalada por la People's Vaccines Alliance,<sup>367</sup> que posteriormente también pidió el Parlamento Europeo<sup>368</sup> en junio, con el fin de **facilitar el acceso más rápido posible a las vacunas de la COVID-19 a todos los seres humanos del planeta**. Tal exención de patentes, a la cual

los gigantes farmacéuticos se oponen ferozmente, impulsará la fabricación de vacunas y acelerará la respuesta mundial a la pandemia, especialmente en los países más pobres; pero debe acompañarse de iniciativas que impulsen la capacidad de producción y distribución a nivel mundial. También se hace eco de la petición del último ex secretario general de la ONU para declarar las vacunas de la COVID-19 “bien público mundial”.<sup>369</sup>

Por ejemplo, a mediados de abril de 2021, solo 70.000 personas estaban completamente vacunadas en África, con una población de 1.200 millones. Ante la falta de una acción decisiva, muchos países más pobres solo podrían esperar campañas de vacunación generalizadas en 2024. Esa brecha global en el acceso a las vacunas no solo pondría en riesgo a la humanidad en su conjunto, ya que permitiría, concretamente, que el virus continuara mutando a una escala muy grande, también acabaría con años, si no decenios, de un desarrollo económico y social frecuentemente lento y frágil en gran parte del mundo en desarrollo. Haría volver a muchos millones de personas a la pobreza extrema.

La exención de los derechos de propiedad intelectual de las vacunas debe acompañarse de una coordinación internacional en relación con el establecimiento de nuevos lugares de fabricación. Debe incluir instrumentos internacionales de inversión, un seguimiento de los cuellos de botella en el suministro y la transferencia de existencias a donde más falta hagan, y la cooperación entre los fabricantes de cara a organizar rápidamente las transferencias de tecnología. Fundamentalmente, supondría el levantamiento de las actuales restricciones a la exportación de las vacunas y los productos intermedios. Debería acompañarse de un plan mundial de distribución de la carga, de varios años, con la finalidad de financiar las vacunas de los países más pobres que, de lo contrario, tendrían que esperar varios años antes de que se pudiera realizar una vacunación masiva en esos países, poniendo a sus propias poblaciones y al resto del mundo en un nuevo riesgo prolongado. Se ha estimado que el alcance de dicho plan ronda los 30.000 millones de euros anuales y podría crearse rápidamente entre los países del G7.<sup>370</sup> El Fondo Mundial estima que un plan mundial de vacunación costaría 20.000 millones de dólares.<sup>371</sup> Estas medidas darían paso a un avance mucho más rápido y decisivo en la lucha global contra la pandemia, y deben coordinarse con la iniciativa COVAX que ya está y en marcha.<sup>372, 373</sup>

<sup>366</sup> En este sentido, el Grupo S&D ha iniciado un ciclo de diálogos sobre políticas en el que participan múltiples partes interesadas a nivel internacional, en el marco de su iniciativa del Global Progressive Forum <https://www.globalprogressiveforum.org>, incluyendo un importante evento del 18 al 19 de noviembre de 2021, en Bruselas.

<sup>367</sup> <https://peoplesvaccine.org>

<sup>368</sup> [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0283\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0283_EN.html)

<sup>369</sup> <https://www.un.org/press/en/2020/sgsm20108.doc.htm>

<sup>370</sup> <https://www.theguardian.com/politics/2021/apr/12/gordon-brown-calls-for-g7-to-act-on-covid-vaccine-apartheid>

<sup>371</sup> <https://theglobalfund.org>

<sup>372</sup> <https://www.who.int/initiatives/act-accelerator/covax>

<sup>373</sup> COVAX tiene como objetivo distribuir al menos 330 millones de dosis de la vacuna de la COVID-19 en países de ingresos bajos y medianos, incluidas casi 90 millones de dosis en países de África, en la primera mitad de 2021, a fin de cubrir, de media, al 3,3% de la población total de los 145 países participantes que reciben dosis. A finales de 2021, COVAX se ha fijado como objetivo facilitar hasta 600 millones de dosis a países de África. A fin de complementar los esfuerzos de COVAX, la Unión Africana ha garantizado 670 millones de dosis de vacunas para el continente, que se distribuirán en 2021 y 2022 a medida que los países obtengan una financiación adecuada.



# Impacto de la pandemia de la COVID-19

La pandemia de la COVID-19 ha provocado el primer aumento de la pobreza mundial registrado en décadas.



# 25.9%

La inseguridad alimentaria ha aumentado y ahora afecta a una de cada cuatro personas en nuestro planeta (25,9%).

## Deterioro de los sistemas sanitarios

La pandemia está deteriorando enormemente los sistemas sanitarios y la prestación de servicios de salud en África y Asia para el VIH, la tuberculosis y el paludismo sistémico, y las peores consecuencias se esperan en los países más frágiles.

# 176.000.000

La ONU estima que 176 millones de personas se verán sumidas en la pobreza extrema debido a la pandemia.

El mundo ha asistido a un aumento del 7% de la pobreza extrema al tiempo que la riqueza de los multimillonarios aumentó en un 27,5% en el pico de la crisis, solo entre abril y julio de 2020.

# Ampliación de la brecha de riqueza

Dos tercios de los países del mundo siguen rezagados en el desarrollo de planes nacionales de biodiversidad.

# 2/3

## Malaria +100%

Duplicación de las muertes por paludismo en África subsahariana en solo un año.

## Mayor mortalidad infantil

Cientos de miles de muertes adicionales de niños/as menores de cinco años.

# 1,5°C

La pandemia ha tenido un efecto limitante sobre las emisiones de gases de efecto invernadero; la caída total sigue siendo inferior a la que hace falta para alcanzar el objetivo del 1,5°C del Acuerdo de París.

## 7.5.2. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030

Mientras el mundo se acerca al punto intermedio de los ODS de las Naciones Unidas, en 2023, los avances para lograrlos están en peligro, ya que la lucha global contra la pandemia ocupa un lugar central y sus consecuencias socavan directamente varios objetivos. Además, muchos países siguen estando insuficientemente comprometidos con el proceso, ya sea por elección política, falta de recursos financieros o una gobernanza frágil. El último informe de las Naciones Unidas sobre el progreso hacia el cumplimiento de los ODS advierte sobre los devastadores impactos de la COVID-19 en una variedad de metas y objetivos,<sup>374</sup> mientras el mundo enfrenta la peor recesión económica desde la Gran Depresión. Muestra que el mundo está desviado en muchos objetivos y metas, y los desafíos siguen siendo enormes, mientras que nos queda menos de una década para implementar los cambios que piden los ODS de las Naciones Unidas.

**Estos desarrollos negativos (véase el recuadro a continuación) son alarmantes porque los ODS son la única agenda global de base amplia disponible que puede llevar en este momento al mundo en una mejor dirección. Ofrecen una oportunidad histórica de mejorar la vida de miles de millones de personas al abrir la perspectiva requerida hacia un nuevo enfoque permanente**

**sobre el bienestar humano y planetario sostenible en el siglo XXI. Hace falta un nuevo ímpetu político global a favor de los ODS a todos los niveles, que las Naciones Unidas por sí misma no tienen capacidad de generar dado que el mundo emergerá poco a poco de los desafíos sanitarios inmediatos que plantea la pandemia.**

**En este sentido, quizás la Unión Europea se encuentra en una posición única de cara a marcar la diferencia y aportar liderazgo mundial.**

**Para hacerlo, la Unión Europea debe tomar la iniciativa de acoger –junto a otros socios internacionales de ideas afines y en estrecha cooperación con las Naciones Unidas– una Cumbre Internacional sobre Desarrollo Sostenible y Bienestar Global, durante la segunda mitad de 2022 (antes del punto intermedio de los ODS, en 2023), que se base en un enfoque multinivel y de múltiples partes interesadas con países, regiones, ciudades y actores no estatales (incluidos sindicatos, organizaciones de la sociedad civil y corporaciones multinacionales comprometidas) que estén comprometidos con los ODS de las Naciones Unidas.** Una columna vertebral de la cumbre podría ser la Alianza de Ambición Climática de la ONU, la Coalición Net Zero 2050<sup>375</sup> que ya reúne a una serie de actores estatales y no estatales muy comprometidos en los esfuerzos de descarbonización.

De cara a esta Cumbre Internacional, la Unión Europea debe tomar la iniciativa y proponer un modelo global de indicadores de bienestar “más allá del PIB” en el marco del sistema de informes de contabilidad de las Naciones Unidas y un nuevo enfoque de gobernanza que promueva “el presupuesto del bienestar”, de los niveles de gobernanza nacional a los locales, en todo el mundo. Dicha propuesta podría basarse en una serie de trabajos ya realizados por diferentes instituciones y organizaciones públicas y privadas en torno a indicadores y a medición, así como en iniciativas nacionales y regionales que ya existen en esta área.<sup>376</sup> Debe reflejar la necesidad de nuevos indicadores y datos cruciales que se requieren para medir, comprender y dar forma a las políticas de bienestar humano y planetario en los ámbitos económico, social y ambiental (como indicadores de desigualdad e ingresos/distribución de la riqueza, indicadores de bienestar económico, incluyendo en términos de salud, sostenibilidad ambiental o capital natural, capital humano, indicadores sociales y de trabajo digno...). Las iniciativas sobre el presupuesto del bienestar deben considerarse estrechamente relacionadas con la medición del bienestar ya que pueden establecer la conexión que hace falta entre la medición y las políticas que se centran en el bienestar.<sup>377</sup>

Si han de ser plenamente creíbles, estas iniciativas europeas de alcance internacional deben construirse con prontitud sobre un compromiso renovado de la propia UE a fin de cumplir con éxito los ODS de las Naciones Unidas en sus Estados miembros, mediante el relanzamiento de la transformación de su propio proceso de gobernanza económica (el “Semestre Europeo”), que apenas se inició en 2020, en un proceso político explícito y efectivo de los ODS, como se pide en detalle en el capítulo 3, y desarrollando un enfoque presupuestario de bienestar en los presupuestos europeos y nacionales dentro de este marco de gobernanza reformado.

<sup>374</sup> <https://unstats.un.org/sdgs/report/2020/overview/>

<sup>375</sup> [https://climateinitiativesplatform.org/index.php/Climate\\_Ambition\\_Alliance\\_Net\\_Zero\\_2050](https://climateinitiativesplatform.org/index.php/Climate_Ambition_Alliance_Net_Zero_2050)

<sup>376</sup> Incluyendo a nivel de las Naciones Unidas (en particular, el nuevo Sistema de Contabilidad Ambiental-Económica - Contabilidad de Ecosistemas (SEEA EA) que ha adoptado recientemente la Comisión de Estadística de la ONU, el Banco Mundial, el FMI, la OCDE (Informe sobre la medición de lo que importa) y la Comisión Europea (la iniciativa Más allá del PIB). Ver también: el índice de bienestar canadiense (<https://waterloo.ca/canadian-index-wellbeing/>), el enfoque del gobierno de Gales (<https://gov.wales/wellbeing-wales-2020.html>), y el trabajo reciente de varias instituciones internacionales: <https://www.oecd.org/publications/beyond-gdp-9789264307292-en.htm>, [https://ec.europa.eu/environment/beyond\\_gdp/background\\_en.html](https://ec.europa.eu/environment/beyond_gdp/background_en.html), IMF Measuring economic welfare, mayo de 2020, <https://www.un.org/desa/un-adopts-landmark-framework-integrate-natural-capital-economic-reporting>

<sup>377</sup> <https://budget.govt.nz/budget/pdfs/well-being-budget/b20-well-being-budget.pdf>

## El impacto de la pandemia en los Objetivos de Desarrollo Sostenible

A fin de proporcionar una imagen rápida sobre varios objetivos clave,<sup>378</sup> destacaríamos que la pandemia ha provocado el primer aumento de la pobreza mundial registrado en décadas. La ONU estima que 176 millones de personas se verán sumidas en la pobreza extrema debido a la pandemia. La desigualdad ha crecido drásticamente, y hay informes que sugieren que la pandemia ha llevado a un aumento del 7% de la pobreza extrema, al tiempo que la riqueza de los multimillonarios se incrementó en un 27,5% en el pico de la crisis, entre abril y julio de 2020. La inseguridad alimentaria también es mayor y ahora afecta una de cada cuatro personas de nuestro planeta (25,9%). La pandemia está perturbando enormemente los sistemas sanitarios y la prestación de servicios de salud en África y Asia<sup>379</sup> para el VIH, la tuberculosis y la malaria, y las peores consecuencias se esperan en los países más frágiles, lo cual llevará, por ejemplo, a que se dupliquen las muertes por malaria en el África subsahariana en tan solo un año. Cientos de miles de muertes más de niños y niñas menores de cinco años es otra de las consecuencias dramáticas de las interrupciones de la atención sanitaria en el mundo en desarrollo. Se estima que los casos de violencia doméstica contra mujeres y niñas han aumentado en un 30% desde el inicio de la pandemia, mientras que son mujeres quienes están en la primera línea de la lucha contra el virus. El desempleo mundial se disparará, ya que varios cientos de millones de trabajadores y trabajadoras de todo el mundo están perdiendo sus empleos en un contexto en el que la mitad de la población mundial todavía

carece de cualquier forma de seguridad social. Es posible que los flujos de recursos mundiales para el desarrollo<sup>380</sup> continúen sufriendo la recesión mundial y la inmensa presión sobre los presupuestos de los países desarrollados, siguiendo una tendencia a la baja desde hace una década. Dentro de este flujo de recursos, la ayuda oficial al desarrollo que facilitan las instituciones públicas representa una participación cada vez menor en comparación con los flujos privados (menos de la mitad de los flujos totales en 2019). Sin embargo, también se espera que parte de los flujos privados en forma de remesas, que son un sustento económico en muchos millones de hogares pobres del mundo en desarrollo, disminuyan a corto y medio plazo debido a los efectos económicos de la pandemia en los países más ricos. Con respecto a los objetivos medioambientales, continúa aumentando la huella global de materiales, junto con los subsidios directos e indirectos a los combustibles fósiles, que incluso crecieron en un 30% en 2019 en los países de la OCDE.<sup>381</sup> Si bien la pandemia ha tenido un efecto de restricción de las emisiones de gases de efecto invernadero, la reducción total todavía no llega a lo que se requeriría para cumplir el objetivo de 1,5°C del Acuerdo de París. En cambio, con las tendencias actuales (que la próxima COP26 de Glasgow debe modificar de manera imperativa y significativa), el mundo continúa en el camino de un aumento inquietante de la temperatura global proyectada en hasta 3,2 °C en 2100. Dos tercios de los países del planeta también siguen por la senda incorrecta en cuanto al desarrollo de planes nacionales de biodiversidad.

» Quizás la Unión Europea se encuentra en una posición única de cara a marcar la diferencia y aportar liderazgo mundial.«

<sup>378</sup> <https://unstats.un.org/sdgs/report/2020/overview/>

<sup>379</sup> <https://www.theglobalfund.org/en/news/2021-04-13-new-global-fund-report-shows-massive-disruption-to-health-care-caused-by-covid-19-in-africa-and-asia/>

<sup>380</sup> La suma de la ayuda oficial al desarrollo, otros flujos oficiales y flujos privados (<https://data.oecd.org/drif/total-official-and-private-flows.htm#indicator-chart>)

<sup>381</sup> <https://www.oecd.org/fossil-fuels/>

### 7.5.3. Política climática global 1,5°

El efecto acumulativo de las emisiones de gases de efecto invernadero amenaza con hacer descarrilar nuestro clima y, con él, nuestro propio sustento, tal y como lo conocemos. Las respuestas públicas siguen siendo insuficientes, a pesar del ambicioso Acuerdo de París de 2015. Mucho se ha escrito y debatido sobre las posibles o probables consecuencias del cambio climático, cuando cada vez se dispone de investigaciones científicas más elaboradas, en particular, a través de la red científica mundial del GIECC. Nuestro planeta podría sufrir un aumento mayor de temperatura en los próximos 50 años que en los últimos 6.000 años juntos. Para 2070, el tipo de zonas extremadamente calurosas, como en el Sáhara, que ahora cubren menos del 1% de la superficie terrestre, podrían abarcar casi una quinta parte de la tierra, lo que podría situar a una de cada tres personas fuera del nicho climático donde los seres humanos han prosperado durante miles de años.<sup>382</sup> Muchos se atrincherarán, sufriendo el calor, el hambre y el caos político, pero otros se verán obligados a avanzar. Para 2100, las temperaturas podrían aumentar hasta el punto de que simplemente salir al exterior durante unas horas en algunos lugares, incluyendo partes de la India y el este de China, “causará la muerte incluso de los humanos en mejor estado”.<sup>383</sup>

Las Naciones Unidas, la comunidad científica y, en particular, el GIECC, así como muchas ONG y activistas

climáticos, se esforzaron muchos años –si no décadas– hasta conseguir que se reconociera a nivel global que el cambio climático se está produciendo y que debía hacerse algo muy importante al respecto. Sin embargo, casi seis años después del revolucionario Acuerdo de París de 2015,<sup>384</sup> en la práctica, el mundo sigue camino de un aumento de la temperatura de unos 3°C (que tendría consecuencias mucho más que catastróficas). Y ahora sabemos que ni siquiera los objetivos de París fueron lo bastante lejos. Hoy, la ciencia es inequívoca: debemos mantener el calentamiento de la Tierra a no más de 1,5°C para evitar una catástrofe.<sup>385</sup> El informe preliminar del GIECC que se ha filtrado recientemente (debe entregarse formalmente en febrero de 2022) debería alarmar aún más a la humanidad,<sup>386</sup> ya que afirma que la vida en la Tierra puede recuperarse de un cambio climático drástico, evolucionando hacia nuevas especies y creando nuevos ecosistemas, pero que los humanos no pueden hacerlo.

Los compromisos nacionales que se asumieron junto al Acuerdo de París estuvieron muy por debajo de los objetivos proclamados y requieren un aumento de entre tres a seis veces en la COP26, dependiendo del nivel de ambición dentro de los objetivos del Acuerdo de París de 1,5 a 2°C. En el período previo a la 26ª Conferencia de las Partes (COP26) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en Glasgow, en noviembre de 2021, los países se están comprometiendo

### Compromisos climáticos en el período previo a la COP26

La Unión Europea acaba de aprobar una ambiciosa Ley del Clima que allana el camino hacia la neutralidad de carbono en la UE para 2050 y, entre tanto, ha intensificado considerablemente los esfuerzos europeos. Con su Pacto Verde, la UE plantea una amplia variedad de compromisos jurídicos que se aplican a los países y al sector privado en todos los ámbitos. También está preparando una revisión de su régimen de comercio de derechos de emisión para aumentar el precio del carbono. Con la finalidad de limitar las importaciones de carbono, también tiene intención de crear un mecanismo de ajuste en frontera del carbono. Junto a su cumbre climática celebrada el 22 de abril, la nueva administración de EE.UU. prometió un nuevo objetivo de reducción de las emisiones de EE.UU. de entre el 50 y el 52% para 2030, incluida una red eléctrica de cero emisiones para 2035 y un país neutral en carbono para 2050. China, que es ahora el mayor emisor del mundo (el 28% de las emisiones globales), aspira a llegar al pico de emisiones en 2030 y lograr la neutralidad de carbono para 2060.<sup>387</sup> Antes de la cumbre climática del Día de la Tierra, Estados Unidos y China acordaron cooperar en temas climáticos en una declaración conjunta.<sup>388</sup> Entre los principales países industriales, Japón también se ha comprometido con un objetivo de neutralidad de carbono para 2050, aunque sus actuales planes de implementación ya han sido criticados. El Reino Unido, que es el país anfitrión de la COP26, se ha comprometido a una reducción del 68% para 2030 y a la neutralidad de carbono para 2050. En general, más de un centenar de países ya se han comprometido a lograr la neutralidad del carbono para 2050.

<sup>382</sup> C. Xu y otros, *Future of the human climate niche*, mayo de 2020, US National Academy of Sciences, <https://www.pnas.org/content/117/21/11350>

<sup>383</sup> E.S. Im y otros, *Deadly heat waves projected in the densely populated agricultural regions of South Asia*, 2017, Science Advances, <https://advances.sciencemag.org/content/3/8/e1603322>

<sup>384</sup> Donde 196 países acordaron el objetivo principal de que el aumento de la temperatura promedio global se mantenga por debajo de los 2°C de crecimiento en relación con los niveles preindustriales mientras se realizan esfuerzos para mantenerla por debajo de 1,5°C.

<sup>385</sup> <https://www.ipcc.ch/sr15/>

<sup>386</sup> Este borrador de informe filtrado ha sido ampliamente comentado en los medios de comunicación. Para conocer las principales conclusiones de este borrador, consulte <https://earth.org/fipcc-draft-report-warns-of-accelerating-climate-tipping-points/>

<sup>387</sup> De 1990 a 2020, China aumentó sus emisiones de 2.400 millones de toneladas a más de 10.000 millones de toneladas, convirtiéndose en el país con las mayores emisiones absolutas de gases de efecto invernadero, y también superó a la UE en cuanto a emisiones per cápita en 2016, a pesar de tener un PIB per cápita de aproximadamente el 40% de la UE. Fuente:

<https://green-bri.org/chinas-14th-five-year-plans-climate-ambitions-can-green-finance-help-for-a-much-required-overachievement-of-the-targets/>

<sup>388</sup> <https://www.state.gov/u-s-china-joint-statement-addressing-the-climate-crisis/>




**MEDIO GRADO DE CALENTAMIENTO  
MARCA UNA GRAN DIFERENCIA**

1,5°C

2°C

IMPACTOS DE 2°C

	<p><b>CALOR EXTREMO</b> La población mundial expuesta a calor severo al menos una vez cada cinco años</p>	14%	37%	→ 2.6x PEOR
	<p><b>ÁRTICO SIN HIELO MARINO</b> Número de veranos sin hielo</p>	AL MENOS 1 CADA 100 AÑOS	AL MENOS 1 CADA 10 AÑOS	→ 10x PEOR
	<p><b>AUMENTO DEL NIVEL DEL MAR</b> Aumento del nivel del mar para 2100</p>	0,40 METROS	0,46 METROS	→ 0,06 MÁS
	<p><b>PÉRDIDA DE ESPECIES: VERTEBRADOS</b> Vertebrados que pierden al menos la mitad de su diversidad</p>	4%	8%	→ 2x PEOR
	<p><b>PÉRDIDA DE ESPECIES: PLANTS</b> Plantas que pierden al menos la mitad de su diversidad</p>	8%	16%	→ 2x PEOR
	<p><b>PÉRDIDA DE ESPECIES: INSECTOS</b> Insectos que pierden al menos la mitad de su diversidad</p>	6%	18%	→ 3x PEOR
	<p><b>ECOSISTEMAS</b> Cantidad de la superficie terrestre en la cual los ecosistema cambiarán a un nuevo bioma</p>	7%	13%	→ 1,86x PEOR
	<p><b>PERMAFROST</b> Cantidad de permafrost ártico que se derretirá</p>	4,8 MILLONES KM <sup>2</sup>	6,6 MILLONES KM <sup>2</sup>	→ 38% PEOR
	<p><b>RENDIMIENTOS AGRÍCOLAS</b> Reducción de las cosechas de maíz en las regiones tropicales</p>	3%	7%	→ 2,3x PEOR
	<p><b>ARRECIFES DE CORAL</b> Un mayor declive de los arrecifes de coral</p>	70-90%	99%	→ 29x <sup>UP TO</sup> PEOR
	<p><b>PESCA</b> Declive de la pesca marina</p>	1,5 MILLONES DE TONELADAS	3 MILLONES DE TONELADAS	→ 2% PEOR



**La Unión Europea**

La Unión Europea acaba de aprobar una ambiciosa Ley del Clima que allana el camino a la neutralidad de carbono de la UE para 2050 y, mientras tanto, intensifica considerablemente los esfuerzos europeos. A través de su Pacto Verde, la UE tiene la intención de plantear una amplia variedad de compromisos jurídicos que se aplican a los países y al sector privado, en todos los ámbitos. También está revisando su régimen de comercio de derechos de emisión con la finalidad de aumentar el precio del carbono. Asimismo tiene la intención de establecer un mecanismo de ajuste del carbono en frontera para limitar las importaciones.



**Japón**

Japón también se comprometió con un objetivo de neutralidad del carbono para 2050, aunque sus planes actuales de implementación ya han sido criticados.



**Estados Unidos**

Además de su cumbre climática, celebrada el 22 de abril, la nueva administración de los Estados Unidos se ha comprometido con un nuevo objetivo de reducción de las emisiones estadounidenses de entre el 50 y el 52% para 2030, incluyendo una red eléctrica de cero emisiones para 2035 y un país neutral en carbono para 2050.



**China**

China, que es en la actualidad el mayor emisor del mundo (el 28% de las emisiones), tendrá como objetivo alcanzar un pico de emisiones para 2030 y lograr la neutralidad del carbono para 2060. Antes de la cumbre climática del Día de la Tierra, Estados Unidos y China acordaron cooperar en asuntos del clima en una declaración conjunta.



**El Reino Unido**

El Reino Unido, que acogerá la COP26, se ha comprometido a una reducción del 68% para 2030 y a la neutralidad de carbono para 2050.



**A nivel mundial**

En general, más de un centenar de países ya se han comprometido a lograr la neutralidad del carbono para 2050.

gradualmente a reducciones de las emisiones de gases de efecto invernadero más ambiciosas de lo que estaban dispuestos a hacer en París. Sin embargo, mientras estas promesas lejanas no se respalden con planes de implementación y compromisos jurídicos que sean creíbles, pueden generar esperanza, pero deben considerarse con mucha cautela (ver recuadro); por ejemplo, los recientes desarrollos en los Estados Unidos en relación con el nuevo paquete de infraestructuras, tras las promesas climáticas iniciales de la administración, plantean nuevas preocupaciones sobre la realidad de dichas promesas cuando se trasladan sobre el terreno.

Hoy en día, se reconoce ampliamente que el cambio climático no son solamente preocupaciones medioambientales. Casi todos los demás problemas mundiales con los que nos enfrentamos se verán agravados por el cambio climático: la destrucción de nuestra biodiversidad, la migración, las desigualdades y la pobreza, la seguridad alimentaria, la inseguridad y los conflictos, las amenazas a la salud, el desempleo, y podríamos continuar enumerándolos. Sucederá incluso con un calentamiento de 1,5°C, si bien en menor medida que si los esfuerzos de descarbonización global esperados fueran lo bastante buenos para mantenerse por debajo de los 2°C. El GIECC estima que los países tendrían que comprometerse en general a reducir a la mitad las emisiones globales en relación con los niveles actuales para 2030, a fin de situar al mundo en el camino de 1,5°C y alcanzar la neutralidad de carbono global entre 2045 y 2055. Si se han de alcanzar los 2°C, las emisiones deberían reducirse en una cuarta parte para 2030 y llegar a la neutralidad de carbono para 2075.

A pesar de su mérito indiscutible, el Acuerdo de París creó un dilema o una tentación para los países a la hora de definir sus compromisos de descarbonización a posteriori. ¿Se respeta el acuerdo si el calentamiento se sitúa en algún punto por debajo de 1,5°C (teniendo en cuenta que el calentamiento ya ha alcanzado un promedio estimado de 1°C) o también si llega a 1,99°C? Se puede argumentar que se respetaría en ambos casos. Muchos países tienen la tentación de elegir el camino menos empinado.

Sin embargo, existe una gran diferencia entre los dos “polos” del Acuerdo de París. Mantener el calentamiento a 1,5°C podría significar 11 millones menos de personas expuestas al calor extremo, 61 millones menos de personas expuestas a la sequía y 10 millones menos de personas expuestas a los impactos por el aumento del nivel del mar. Además de esos beneficios para el ser humano, también podría llegarse a la mitad en el número de especies de vertebrados y plantas que afrontarán una grave pérdida específica a finales de siglo. Cuando los estudios muestran que el valor de los servicios que aporta una biosfera que funciona bien se sitúa

» Debemos mantener el calentamiento de la Tierra a no más de 1,5°C para evitar una catástrofe.«

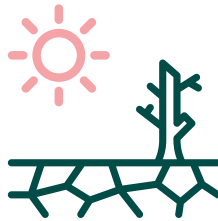
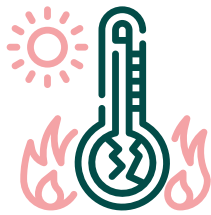
aproximadamente en 125 billones anuales de promedio, está claro que restringir el calentamiento a 1,5°C también podría protegernos de graves pérdidas económicas a nivel mundial.<sup>389</sup> Los impactos del cambio climático se amplifican rápidamente entre 1,5°C y 2°C.<sup>390</sup> Los efectos son exponenciales –en lugar de proporcionales– en diferentes grados, dependiendo de lo que se vea afectado como reacción a la diferencia en el aumento de la temperatura.

Cada decimal, cada fracción de grado será importante en la lucha contra el cambio climático.

Los esfuerzos políticos son significativamente más intensos si se aspira a que el calentamiento global se mantenga dentro de los 1,5°C que si se van a permitir varios decimales más, dado que los requisitos de reducción de las emisiones son dos veces más relevantes en el primer caso. Sin embargo, esos mayores esfuerzos políticos se ven compensados por esfuerzos más reducidos de las políticas de adaptación que los que se requerirían a fin de sobrevivir en un clima cercano a los 2°C. Además, gran parte de lo que la humanidad puede perder en términos de biodiversidad, suelo, condiciones de vida o incluso estabilidad política, por cada decimal adicional, o incluso por cada fracción de calentamiento global más allá de 1,5°C, se perderá durante mucho tiempo, si es que no se pierde para siempre.

<sup>389</sup> Datos recopilados de diferentes fuentes fiables en <https://sciencebasedtargets.org/blog/1-5-c-vs-2-c-a-world-of-difference>

<sup>390</sup> <https://www.climatecouncil.org.au/resources/infographic-the-difference-between-1-5-and-2-degrees-warming/> y <https://www.wri.org/insights/half-degree-and-world-apart-difference-climate-impacts-between-15c-and-2c-warming>



Nuestro planeta podría asistir a un **aumento de la temperatura** en los próximos 50 años mayor que en los **últimos 6.000 años combinados**.

Para el 2070, las **zonas sumamente cálidas, como el Sáhara**, que ahora abarcan menos del 1% de la superficie terrestre, **podrían cubrir casi una quinta parte de la tierra**, lo cual podría situar a **una de cada tres personas fuera del nicho climático** donde los humanos han prosperado durante miles de años.

Para el 2100, **las temperaturas podrían aumentar** hasta el punto de que simplemente salir al aire libre durante unas horas en algunos lugares, incluidas ciertas partes de la India y el este de China, **provocará la muerte incluso de los seres humanos más fuertes**.

En la actualidad, tampoco sabemos dónde pueden encontrarse los potenciales puntos de inflexión en términos de gobernanza local, nacional y global en los tiempos climáticos disruptivos que se avecinan, por ejemplo, cuál es la capacidad de las autoridades públicas a todos los niveles (su capacidad en términos de gestión de crisis y en términos financieros) a la hora de hacer frente a eventos climáticos extremos. Los recientes sucesos inducidos por el clima han dejado claro una cuestión: cuestan mucho dinero. Un estudio ha concluido que los desastres climáticos en todo el mundo supusieron un coste total de 150.000 millones de dólares en 2020.<sup>391</sup> Esa cifra equivale a la asistencia oficial total para el desarrollo que destinan al mundo en desarrollo todos los países miembros de la OCDE. Estados Unidos fue el país más afectado en 2020, con estimaciones de costes cercanas a los 100.000 millones de dólares. Esta cifra duplica el coste promedio estimado en los EE.UU. desde 1980.<sup>392</sup> Entre 2016 y 2020, el coste registrado para los EE.UU. ascendió a 600.000 millones de dólares. Todo ello indica que los eventos climáticos extremos tendrán potencialmente un coste global de entre 1 y 2 billones de dólares en esta década. Dado que las temperaturas medias seguirán aumentando (lo harán en cierta medida debido al carbono que ya existe en la atmósfera y al carbono que seguirá emitiéndose en los próximos años, incluso con las previsiones de emisiones más optimistas), no es descabellado

pensar que estos costes podrían alcanzar los 2 billones de dólares en la próxima década.

No obstante, dado que China se convertirá en neutral en carbono para 2060 y los EE.UU. y Europa para 2050 (las tres regiones suman aproximadamente la mitad de las emisiones globales), es difícil prever cómo la COP26 podría lograr un plan global de reducción de carbono por debajo de 1,5°C. a menos que el resto del mundo realizara compromisos mucho más ambiciosos, lo cual es muy poco probable.

Sin embargo, la COP26 no solo intentará conseguir mayores contribuciones nacionales. Hay otra serie de aspectos que determinan que una política climática sea eficaz, en particular, que se enmarque dentro del enfoque de los ODS de las Naciones Unidas y en el marco de una comprensión socio-ecológica de los cambios ecológicos.

Recomendamos el siguiente enfoque general de política a la luz de la COP26 y después, con el fin de garantizar que la política climática global pueda lograr un calentamiento global máximo de 1,5°C dentro de un enfoque socio-ecológico que lleve a la transformación que requiere nuestra economía global:

<sup>391</sup> Fuente: Informe de UK Christian Aid

<sup>392</sup> <https://www.ncei.noaa.gov/news/calculating-cost-weather-and-climate-disasters>

## En la COP26, la UE y otros países que estén comprometidos con el clima deben defender un ambicioso plan de 15 puntos con una ambición climática de 1,5°C que permita:

- Garantizar que las contribuciones nacionales favorecen conjuntamente una acción climática acelerada que esté lo más cerca posible –y si es posible por debajo– del calentamiento global de 1,5°C que establece el Acuerdo de París.
- Acordar que las contribuciones nacionales se consagren en legislación y estén respaldadas por planes de implementación que sean detallados y creíbles, en todos los sectores de la economía, y por planes financieros verosímiles que les den soporte. Eso significa incluir a sectores que actualmente están excluidos como la aviación, el transporte marítimo o la quema de biomasa.
- Iniciar un “proceso de justicia climática” global a fin de determinar un método universal de asignación justa de los esfuerzos nacionales de reducción de las emisiones entre todos los países y dentro de los mismos.<sup>393</sup>
- Garantizar que todos los países desarrollan estrategias adecuadas de adaptación y resiliencia que tengan como prioridad proteger a los más vulnerables. La COP26 debe acordar un conjunto claro de indicadores y puntos de referencia que permitan enmarcar y evaluar estrategias de adaptación nacionales y regionales que sean eficientes, justas y estén bien financiadas en términos económicos y sociales.
- Situar la necesidad de una transición justa y su financiación en el centro de la agenda del clima a fin de asegurar que nadie se queda atrás en la transición ecológica y que la acción climática genera un cambio social positivo, así como progreso para todos y todas.
- Acordar un plan mundial de eliminación gradual de los subsidios directos e indirectos a los combustibles fósiles.
- Adoptar “un paquete de la naturaleza” que destaque y fomente los remedios climáticos actuales que se basan en la naturaleza, en coordinación con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica, a fin de encontrar soluciones más integradas para hacer frente tanto al cambio climático como a la crisis de la biodiversidad.
- Confirmar la necesidad de eliminar gradualmente todas las centrales eléctricas de carbón existentes y que no se desarrollen nuevos proyectos de centrales eléctricas de carbón después de 2021.
- Confirmar el abandono progresivo del petróleo y el gas cuando no estén acompañados de capacidades adecuadas de captura y almacenamiento de carbono.
- Garantizar que las multinacionales establecen objetivos ambiciosos de neutralidad de carbono, en particular las 100 principales empresas emisoras (que son responsables de más del 70% de las emisiones globales de GEI).
- Crear fondos para la acción del clima en los países en desarrollo, teniendo también en cuenta el impacto económico y social negativo de la pandemia de la COVID-19, duplicando el objetivo de 100.000 millones de dólares y garantizando una recapitalización del Fondo Verde para el Clima

<sup>393</sup> El 1% más rico de la población mundial fue responsable de más del doble de contaminación por carbono que los 3.100 millones de personas que constituían la mitad más pobre de la humanidad en un período importante de 25 años de crecimiento sin precedentes de las emisiones. (<https://www.oxfam.org/en/press-releases/carbon-emissions-richest-1-percent-more-double-emissions-poorest-half-humanity>)

- Fomentar con carácter prioritario un desarrollo más rápido de las capacidades de producción de energías renovables terrestres y marinas, especialmente en los países de bajos ingresos, y garantizar que los bancos mundiales, regionales y nacionales de desarrollo facilitan suficiente financiación para respaldar la inversión en las infraestructuras requeridas.
- Garantizar que el sistema financiero mundial integra los riesgos climáticos y de carbono en las decisiones de inversión, y que las recomendaciones del grupo de trabajo sobre divulgaciones financieras relacionadas con el clima se vuelvan obligatorias.
- Reconocer que hacen falta enfoques legislativos internacionales sobre producción y consumo sostenibles, incluyendo un ciclo de vida prolongado de los productos.
- Que la UE promueva un Pacto Verde Mundial (ver la sección 7.5.4. a continuación)
- recognise the need for global legislative approaches to sustainable production and consumption, including lengthened life-cycle of products
- The EU to promote a Global Green Deal (see section 7.5.4. hereafter)

## Después de la COP26:

---

La COP26 debe lograr el mejor resultado posible sobre la acción del clima que pueda alcanzarse en ese momento. Sin embargo, la comunidad internacional no debe renunciar todavía a situarse, en última instancia, en una vía de descarbonización que sea lo bastante exigente para limitar el calentamiento global a menos de 1,5°C, si el resultado de la COP26 no llegara a ese nivel. En cambio, debe empezar a anticiparse y planificar de cara a próximas oportunidades. Se prevé que el sexto Informe de Evaluación del GIECC se publique en 2022. Dicho informe presentará evidencias aún más fiables y nuevos hallazgos sobre el cambio climático en diferentes escenarios de calentamiento y podría facilitar la munición necesaria para pedir una mayor acción climática que los compromisos de la COP26. En 2023, la Conferencia de las Partes, que actúa como grupo reunión de las Partes del Acuerdo de París (CP/RA) elaborará el primer inventario de emisiones globales que se menciona en el artículo 14 de dicho Acuerdo.

De este modo, puede concebirse una nueva iniciativa contundente de política climática global que esté liderada por las Naciones Unidas en 2024, y si es posible ya en 2023, a fin de intensificar considerablemente los compromisos de la COP26 en todo el mundo y mejorar la vía de descarbonización global. En concreto, podría tener como objetivo anticipar el logro de la neutralidad mundial de carbono, al menos, a 2045 (y a 2040 para el mayor número posible de países que sean capaces de hacerlo) y fijar nuevos objetivos ambiciosos en términos de emisiones negativas más allá de la neutralidad y hacia un planeta con cero emisiones en un "Acuerdo Post-París".

---

### 7.5.4. Un Pacto Verde Mundial

La Unión Europea es la primera entidad política que ha trasladado la idea de “un pacto verde” a una estrategia política integral en torno a la acción climática per se. Tras su lanzamiento a principios de 2020, el Pacto Verde Europeo (PVE) sigue siendo un punto de referencia en un mundo que busca una estrategia de salida a la crisis climática, que cada vez es más desalentadora, y de la catástrofe ecológica general que amenazan a nuestras sociedades y nuestro planeta.

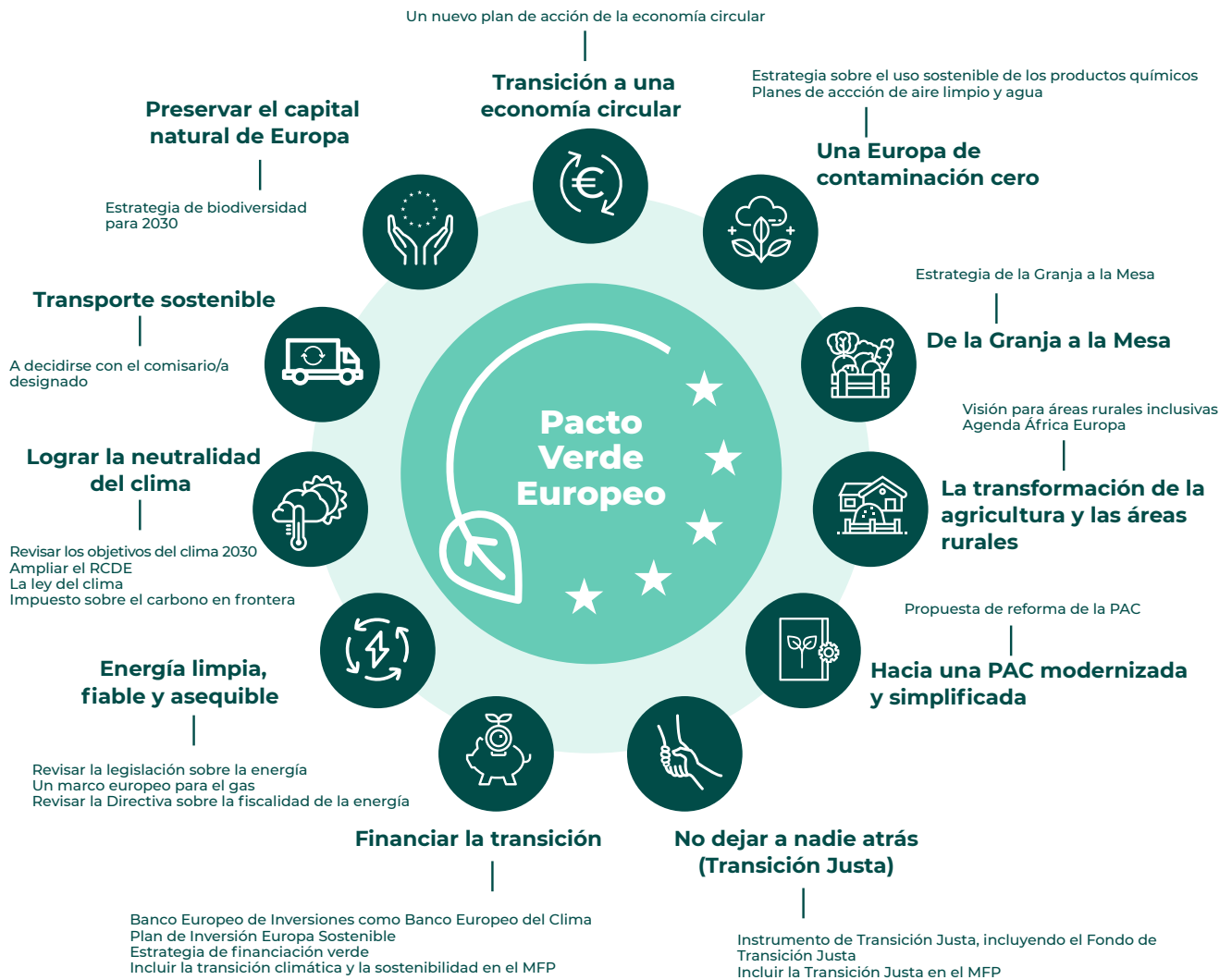
El Pacto Verde Europeo no es un logro perfecto. Su innovación consiste en asociar la acción del clima con acciones ecológicas más generales y de alcance amplio, en un marco de políticas integrado y jurídicamente vinculante, así como ciertas políticas de ajuste socioeconómico y del mercado laboral en una agenda de transición justa. Sus limitaciones incluyen:

- Una única conexión débil con una acción de política social más amplia (en particular, el Pilar Europeo de Derechos Sociales y su plan de acción), aunque sobre el papel se trate de un compromiso que forma parte del PVE. Ello priva al PVE de la capacidad de desarrollar una interrelación política sistémica y firmemente arraigada entre los objetivos y las acciones sociales y ecológicos en toda su variedad políticas y, por lo tanto, explotar el mayor alcance posible de progreso socio-ecológico que reside en un proceso transformador hacia una sostenibilidad de largo alcance (y que hace falta para su éxito).
- El apego al crecimiento económico (medido por el PIB) como significado o propósito real<sup>394</sup> del PVE, en lugar de los objetivos primordiales de bienestar, como la salud o la justicia. Esta limitación conceptual se ve reforzada por el hecho de que no se ha completado la reforma de gran alcance del proceso del Semestre Europeo a fin de convertirlo en un proceso de gobernanza de la sostenibilidad orientado a la consecución de los ODS de las Naciones Unidas. Básicamente, sigue siendo un proceso de vigilancia macro-económica que ahora está orientado al plan de rescate económico de la UE.<sup>395</sup>

» El valor añadido de un Pacto Verde Mundial debe tener un alcance mucho mayor. Ha de aunar las diversas dimensiones de la política económica, medioambiental y social de la política mundial del clima bajo un mismo paraguas.«

<sup>394</sup> “Europa necesita una nueva estrategia de crecimiento que transforme a la Unión en una economía moderna, eficiente en el uso de los recursos y competitiva”, [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en)

<sup>395</sup> Aunque sobre el papel esta reforma también es un compromiso que se integra en el plan inicial de PVE, y que fue iniciado por la Comisión Europea en 2020, en su primera Estrategia Anual de Crecimiento Sostenible. Posteriormente ha sido sustituido por la gobernanza del nuevo NextGenerationEU/Mecanismo de Recuperación y Resiliencia [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_1658](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1658)





## El Pacto Verde Europeo

Los recientes anuncios de la nueva Administración Biden para lograr que el clima de EE.UU. sea neutro en 2050 no utilizan la misma terminología, pero siguen un concepto similar a lo largo de un nexo crecimiento/tecnología/empleo, aunque en este momento sean menos completos.

La acción global contra el cambio climático ya está en marcha en una dirección similar con el objetivo de adoptar un enfoque político más amplio, y la COP26 puede llevarla más lejos. En particular, la COP26 puede lograr una mejor integración de la acción por el clima y la biodiversidad (acción climática que se base en la naturaleza), ampliar los esfuerzos de descarbonización a sectores que actualmente están fuera de su alcance o apoyar nuevas acciones que permitan una transición justa, además de otros procesos como el de la resiliencia y la adaptación.

Sin embargo, la política mundial del clima se beneficiaría de forma significativa si integrara su acción general de manera más formal en una estrategia política global que fuera más amplia, inspirándose en un enfoque europeo mejorado mientras se desarrolla en base al avance actual en esa dirección.

Aquí es donde entra en juego un Pacto Verde Mundial. Los presidentes de la Comisión Europea y el Banco Europeo de Inversiones ya presentaron esa idea, a finales de marzo de 2021, en un artículo de opinión, antes de un evento organizado por la CE y el BEI titulado “Invertir en la acción del clima”.<sup>396</sup> Esta versión de un Pacto Verde Mundial es muy distinta incluso a su versión europea. Se centra únicamente en la dimensión tecnológica de la acción climática, presentando esencialmente la idea como una inversión masiva en tecnología a lo largo de cuatro pilares: energías renovables, adaptación, tecnologías ecológicas innovadoras como el hidrógeno o la CAC (captura y almacenamiento de carbono) y tecnologías de la economía circular, junto a la siguiente declaración: “El Pacto Verde no es solamente una política medioambiental, sino una necesidad económica y geopolítica”.<sup>397</sup>

Si bien la inversión es una dimensión indiscutible –e incluso fundamental– de una política exitosa del clima en todo el planeta, no se aproxima siquiera a un Pacto Verde Mundial.

El valor añadido de un Pacto Verde Mundial debe tener un alcance mucho mayor. Ha de aunar las diversas dimensiones de la política económica, medioambiental y social de la política mundial del clima bajo un mismo paraguas, incluyendo la inversión, de forma coherente con el marco de los ODS de las Naciones Unidas. Debe llevar a que los planes nacionales del clima integren en una estrategia coherente la variedad completa de acciones políticas requeridas, prestando una clara atención a la dimensión socio-ecológica en cada política específica. Ello proporcionaría una orientación mundial con la cual no se instrumentalizaría la política climática a fin de salvar el sistema económico dominante con sus deficiencias inherentes, sino que serviría al objetivo más noble de lograr un bienestar planetario y humano que sean sostenibles.

## Un Pacto Verde Mundial

En lugar de que solamente dos de sus instituciones promuevan una propuesta limitada que se basa en tecnología e inversión, la Unión Europea en su conjunto debe asumir un liderazgo climático mundial más informado cuando dé comienzo la COP26 y promover un Pacto Verde Mundial ambicioso e integral y que esté bien diseñado.

<sup>396</sup> <https://cdn1.euraxess.org/worldwide/south-korea/global-green-deal-op-ed-article-ursula-von-der-leyen-president-european>

<sup>397</sup> op.cit.

## Acuerdo Verde Mundial

Las dimensiones económica, medioambiental y de política social de la política climática mundial, incluida la inversión, deben situarse bajo el mismo techo político, en coherencia con el marco de los ODS de la ONU.



Planes climáticos nacionales para integrar la gama completa de acciones políticas necesarias en una estrategia coherente, con una clara atención a la dimensión socio-ecológica dentro de cada política específica.

» Existen argumentos de peso a favor de una agenda global mucho más intensa y comprometida con los desafíos sociales a nivel mundial, respaldada por la agenda 2030, y que también debe estar estrechamente entrelazada con la agenda medioambiental y climática global.«

### 7.5.5. Un Contrato Social Mundial

Que el rumbo que tomaron hace años la globalización económica y financiera ha dejado atrás hace mucho el progreso social y la justicia global puede demostrarse de muchas maneras. No se trata de un desafío nuevo, sino antiguo, que sigue sin resolverse.

Hace 26 años, en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (WSSD, por sus siglas en inglés), que se celebró en marzo de 1995 en Copenhague, los gobiernos llegaron a un consenso sobre la necesidad de situar a las personas en el centro del desarrollo. La Cumbre Social fue la reunión más importante de dirigentes mundiales en ese momento.<sup>398</sup> Se comprometió a que la conquista de la pobreza, el objetivo del pleno empleo y el fomento de la integración social fueran las metas primordiales del desarrollo. Adoptó una serie de objetivos cuantitativos en su plan de acción, incluyendo la erradicación de la pobreza, la salud y la igualdad de género. La Cumbre se volvió a convocar cinco años después en Nueva York, en el año 2000, durante la Asamblea General de la ONU, pero sólo en forma de sesión extraordinaria. En cuanto a los objetivos, la WSSD + 5 señaló una falta general de avances. También adoptó una lista amplia de nuevas recomendaciones en una gran variedad de áreas relacionadas con el desarrollo social, pero el impulso político internacional inmediato ya se había perdido.

Poco después, en 2002, la OIT realizó un nuevo intento de instaurar una agenda social mundial ambiciosa en lo alto de la agenda internacional con su Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización. La Comisión presentó sus conclusiones en 2004, pidiendo que la globalización justa e inclusiva se convirtiera en una prioridad internacional. Definió la dimensión social mundial de la globalización en los siguientes términos:

La dimensión social de la globalización se refiere al impacto que tiene la globalización en la vida y el trabajo de las personas, sus familias y sus sociedades. Suelen plantearse preocupaciones y problemas sobre el impacto de la globalización en el empleo, las condiciones laborales, los ingresos y la protección social. Además del entorno laboral, la dimensión social engloba la seguridad, la cultura y la identidad, la inclusión o la exclusión, y la cohesión de familias y comunidades.<sup>399</sup>

Su gran cantidad de recomendaciones incluían, en particular, que el trabajo digno para todos y todas fuera un objetivo global, acciones para reforzar las normas laborales básicas en todo el mundo, reglas justas para el comercio, un nivel mínimo de protección social (una base social), más asistencia para el desarrollo conforme al objetivo del 0,7 del PIB, medidas para reducir la evasión fiscal y mejorar la calidad de la gobernanza mundial a fin de lograr la coherencia de las políti-

<sup>398</sup> En ese momento, la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social fue organizada conjuntamente por el copresidente de la ICSE, Poul Nyrup Rasmussen, en su calidad de primer ministro de Dinamarca, y por el secretario general de las Naciones Unidas, Boutros Boutros Ghali.

<sup>399</sup> <https://www.ilo.org/public/english/wcsdg/globali/globali.htm>

cas mundiales. A raíz del informe, y animada por las conclusiones de la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas en 2005,<sup>400</sup> la Conferencia de la OIT adoptó una histórica “Declaración sobre la justicia social para una

globalización equitativa”<sup>401</sup> en 2008. El objetivo principal de esta declaración era institucionalizar la agenda de trabajo digno que la OIT venía desarrollando desde 1999 y situarla en el centro de su misión.

Respetar, promover y hacer realidad **los principios y los derechos laborales fundamentales**, que son de especial importancia como derechos y condiciones habilitantes que se requieren para la plena realización de todos los objetivos estratégicos.

Promover el empleo mediante **la creación de un entorno institucional y económico que sea sostenible**



Desarrollar y mejorar **las medidas de protección social –seguridad social y protección laboral–** que sean sostenibles y se adapten a las circunstancias nacionales.

Promover **el diálogo social y el tripartismo**

A medida que la noción más amplia de desarrollo sostenible recibió un nuevo impulso en las Naciones Unidas, como consecuencia de estas iniciativas, se creó una nueva situación cuando los objetivos sociales fueron incluidos en la Agenda 2030 de los ODS. Dependiendo de con qué amplitud se defina el desarrollo social, o la dimensión social de la globalización, más de la mitad de los ODS son directa o indirectamente relevantes.<sup>402</sup> This provides a strong basis and clear legitimacy for further concrete global action at social level.

Ello proporciona una base sólida y una clara legitimidad a futuras acciones internacionales concretas a nivel social.

Además, el impacto socioeconómico de la pandemia ya ha sido grave en muchas partes del mundo, deteriorando las ya desafiantes realidades sociales y laborales, e incluso revirtiendo dilatadas tendencias positivas, especialmente en relación con la pobreza extrema. Ello en sí mismo crea una nueva emergencia social global.

Otro elemento que debe destacarse aquí es que, en nuestra opinión, no existe un argumento convincente que justifique la enorme diferencia entre el intenso enfoque mundial y la actividad político/institucional en relación con el cambio climático (y en menor medida respecto a la biodiversidad) y el compromiso mundial de mucho menor nivel en el ámbito social en general. Debería ser una situación aún menos convincente o aceptable entre quienes creen acertadamente que los imperativos ecológicos y sociales están cada vez más interrelacionados y que es imposible resolver de forma permanente y eficaz los unos sin los otros.

Existen argumentos de peso a favor de una agenda global mucho más intensa y comprometida con los desafíos sociales a nivel mundial, respaldada por la agenda 2030, y que también debe estar estrechamente entrelazada con la agenda medioambiental y climática global.

<sup>400</sup> “Apoyamos firmemente una globalización justa y estamos decididos a convertir los objetivos del empleo pleno y productivo y del trabajo digno para todos, incluidas las mujeres y los jóvenes, en un objetivo central de nuestras políticas nacionales e internacionales pertinentes, así como de nuestras estrategias nacionales de desarrollo” en: Declaración final de la Cumbre Mundial de la ONU, 2005 <https://www.un.org/ruleoflaw/files/declaration%20on%20social%20justice%20for%20a%20Fair%20Globalization.pdf>

<sup>402</sup> Los ODS de la ONU: 1 No pobreza, 2 Hambre cero, 3 Buena salud y bienestar, 4 Educación de calidad, 5 Igualdad de género, 6 Agua limpia y saneamiento, 7 Energía asequible y limpia, 8 Trabajo digno y crecimiento económico, 10 Reducción de las desigualdades, 13 Cambio climático

Conjuntamente, y en conexión con un Pacto Verde Mundial (sección 7.5.4.), recomendamos un Contrato Social Mundial.

Este Contrato Social Mundial podría incluir y promover, en particular, las siguientes cinco iniciativas políticas, que posteriormente pueden ampliarse a otras acciones:

- Capacitar a la OIT en su función de creación de normas y gobernanza a fin de garantizar el logro de varios objetivos fundamentales dentro del ODS 8 sobre trabajo digno, concretamente incluyendo la erradicación del trabajo forzoso y el trabajo infantil y la aplicación mundial de los derechos laborales fundamentales.
- Conceder “una etiqueta social global” a los países que muestren respeto integral por los derechos y principios laborales fundamentales y que acepten someterse a inspecciones internacionales que sean fiables y jurídicamente autónomas. Sería perfectamente factible prever un sistema de inspección de esta clase en el marco de un Convenio Internacional del Trabajo que, debido a su carácter voluntario, permitiría a cada Estado decidir libremente si otorga una etiqueta social general a todos los bienes que se fabrican en su territorio, siempre que se acepten las obligaciones inherentes al Convenio y se comprometa a realizar un seguimiento sobre el terreno.<sup>403</sup>
- “Una iniciativa de política global sobre el trabajo informal en la economía mundial”<sup>404</sup> que sea liderada por la OIT y esté apoyada por otras agencias de la ONU y el Banco Mundial, y que permita acelerar notablemente la transición de los trabajadores/as y las unidades económicas a la economía formal a fin de promover la creación, la conservación y la sostenibilidad de las empresas y trabajos dignos en la economía formal, así como prevenir la desestructuración de los trabajos de la economía formal.<sup>405</sup>
- Un Fondo Mundial de Salud y Protección Social, tal como lo defienden –en formas similares– la Confederación Sindical Internacional y el relator especial de las Naciones Unidas sobre la pobreza extrema y los derechos humanos.<sup>406</sup> Este Fondo podría ayudar a cerrar las brechas de financiación de la protección social y promover una cobertura sanitaria y el acceso a atención médica de calidad en los países más pobres del mundo, que carecen de un espacio fiscal suficiente que les permita construir una base de protección social y servicios de salud asequibles a corto plazo por sí mismos. También podría acompañarse de apoyo técnico de cara a ayudar a los Estados a desarrollar su capacidad de financia-



ción de la protección social y crear estructuras de servicios sanitarios a medio y largo plazo. En este sentido, la UE debe promover activamente la cobertura sanitaria universal y el acceso a una atención sanitaria de calidad para todos y todas, en el marco de la Resolución de las Naciones Unidas que la Asamblea General adoptó el 10 de octubre de 2019 sobre la cobertura sanitaria universal y del ODS 3 sobre garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos y todas, en todas las edades.

- Una Carta Mundial de la Riqueza Común, que se recomienda en la sección 7.5.10, a continuación.

<sup>403</sup> Pero no se logró por la oposición de los representantes de los empleadores y una serie de gobiernos. ([https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS\\_008013/lang-en/index.htm](https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_008013/lang-en/index.htm)).

<sup>404</sup> Según las propias estimaciones de la OIT, la economía informal representa más de la mitad de la fuerza laboral mundial y más del 90% de las microempresas y pequeñas empresas de todo el mundo. El sector informal también se asocia a un mayor número de casos de abuso de los derechos de los trabajadores y las trabajadoras y una protección social insuficiente (es decir, el área en la cual la organización hace más falta en el mundo actual). V. Jakovleski, y otros, 2019, <https://journals.openedition.org/poldev/3026#ftn25>

<sup>405</sup> La OIT dispone ahora de una amplia experiencia de trabajo con iniciativas de gobernanza privada en el ámbito social, en particular, a través de la Iniciativa del Pacto Mundial de las Naciones Unidas; por lo tanto, se podría considerar además la posibilidad de crear “una etiqueta social corporativa mundial” certificada por la OIT en condiciones claras y en cooperación con las autoridades gubernamentales nacionales, con la expectativa de darle un enfoque normativo, como se propugna en este informe (sección 7.5.6).

<sup>406</sup> [https://www.uitc-cesi.org/IMG/pdf/uitc\\_campaign\\_brief\\_-\\_a\\_global\\_social\\_protection\\_fund\\_en\\_v3.pdf](https://www.uitc-cesi.org/IMG/pdf/uitc_campaign_brief_-_a_global_social_protection_fund_en_v3.pdf) e informe de las Naciones Unidas del relator especial sobre la pobreza extrema y los derechos humanos, documento de referencia A/HRC/47/36 (6 de abril de 2021)

### 7.5.6. Corporaciones mundiales basadas en normas y que respeten el pago de impuestos

En la economía global actual, la riqueza empresarial (y el poder económico que genera) y la participación de las multinacionales en el comercio y la inversión internacionales están muy concentradas, y cada vez más, lo cual convierte a las multinacionales en un elemento sistémico crítico de nuestra sociedad humana planetaria.

mismo modo que hasta ahora se ha situado en el centro de la meta crisis global que debemos afrontar.

También es cada vez más evidente que las multinacionales tienen un creciente interés propio en volverse sostenibles tanto a fin de limitar, en particular, las consecuencias negativas del cambio climático para sus propios negocios como de cara a seguir siendo competitivas y relevantes en un mundo que cada vez más busca productos y servicios sostenibles. En toda la economía privada, un número cada vez mayor de empresas están

» En la economía global actual, la riqueza empresarial (y el poder económico que genera) y la participación de las multinacionales en el comercio y la inversión internacionales están muy concentradas, y cada vez más, lo cual convierte a las multinacionales en un elemento sistémico crítico de nuestra sociedad humana planetaria.«

En nuestra opinión, ese hecho subraya la importancia estratégica de incorporar el comportamiento empresarial y, en particular, el comportamiento empresarial de las multinacionales, mucho más firmemente, dentro de los límites de un camino global hacia el desarrollo sostenible y de movilizar sus recursos en la búsqueda del bienestar humano y planetario sostenible. Su importancia económica y su alcance global (incluyendo dar forma a lo que sucede a través de sus cadenas de valor mundiales) tienen un potencial enorme y realmente transformador que, en teoría, podría contribuir considerablemente a un mayor bienestar global sostenible, del

adoptando formas más responsables de comportamiento empresarial, por ejemplo, a través de la iniciativa de empresas tipo B.<sup>407</sup>

Sin embargo, estos enfoques siguen siendo demasiado escasos y lentos. Nos hace falta un cambio tectónico en la lógica empresarial aún dominante y que se enfoca intrínsecamente en el corto plazo, con fines de lucro y en evitar el pago de impuestos. Generar tal cambio está más allá del alcance y la capacidad de los enfoques tradicionales de las políticas globales para las corporaciones.

<sup>407</sup> <https://bcorporation.net>

» Muchas multinacionales no solo obtienen esas cantidades gracias a estrategias comerciales exitosas. También lo hacen al pagar pocos o ningún impuesto sobre sus ingresos.«

Muchas multinacionales no solo obtienen esas cantidades gracias a estrategias comerciales exitosas. También lo hacen al pagar pocos o ningún impuesto sobre sus ingresos. Una crítica importante y notoria desde hace mucho es que las multinacionales han dejado de aportar su parte justa de impuestos gracias a la competencia fiscal entre países y a las prácticas de evasión y elusión fiscales a gran escala. Aunque las empresas más grandes del planeta solo emplean a una fracción de los trabajadores/as del mundo (200 de las empresas internacionales más grandes solamente emplean a menos del 1% de la fuerza laboral global; pero todas las empresas multinacionales emplean en conjunto emplean a una cuarta parte<sup>408</sup>), sus ventas agregadas representan aproximadamente el 30% del PIB mundial, un dato que es similar a su participación en la producción mundial.<sup>409</sup> Las 500 empresas más grandes del mundo generan ingresos anuales superiores a los 30 billones de dólares y beneficios superiores a los 2 billones de dólares.<sup>410</sup> También controlan más de dos tercios de los flujos comerciales mundiales, de los cuales más de la mitad se generan dentro de la red corporativa multinacional.

Otra forma de captar la idea de la influencia de las mega empresas en la economía mundial es considerar sus cifras relativas entre las entidades económicas en términos de ingresos, compuestas por países y empresas por igual, y comparar los ingresos del gobierno con el volumen de negocios empresarial.<sup>411</sup> En la última década, las empresas aumentaron su participación en la lista de las 100 entidades económicas más grandes del mundo del 50% al 70% en la actualidad.<sup>412</sup> Justo después de las 9 entidades económicas más grandes de Estado-nación (que van desde los EE.UU. y China a Brasil y Canadá), la entidad económica empresarial más grande es Walmart, que está clasificada como la décima entidad económica más valorada del planeta, muy por delante de todos los demás países.<sup>413</sup> Igualmente revelador es observar que solamente el valor total de las diez mega empresas más grandes del mundo puede compararse al de los 180 países que se sitúan en la parte inferior.

<sup>408</sup> <https://www.oecd.org/industry/ind/MNEs-in-the-global-economy-policy-note.pdf>

<sup>409</sup> <https://www.oecd.org/industry/ind/MNEs-in-the-global-economy-policy-note.pdf>

<sup>410</sup> [www.fortune.com/global500](http://www.fortune.com/global500)

<sup>411</sup> Sin embargo, hay que reconocer que, aunque tales comparaciones basadas en distintos valores puedan facilitar cierta idea de los tamaños económicos comparativos de los Estados nacionales y las grandes empresas, deben tomarse con cierta precaución, ya que no se basan en conceptos de valor idénticos.

<sup>412</sup> Ver <https://www.theguardian.com/business/2016/sep/12/global-justice-now-study-multinational-businesses-walmart-apple-shell> y <https://oxfamblogs.org/wp2p/the-worlds-top-100-economies-31-countries-69-corporations/>

<sup>413</sup> [www.globaljustice.ork.uk](http://www.globaljustice.ork.uk); Walmart also features the world's highest annual corporate revenue, above \$500 billion.



# El peso de las empresas mundiales

## Las 200 empresas internacionales más grandes del mundo

El **1%** solo emplea a menos del **1%** de la mano de obra mundial

El **30%** de sus ventas acumuladas equivale a aproximadamente **el 30%** del PIB mundial

## Las 500 mayores empresas del mundo

generan un **ingreso anual** que supera los **\$30 billones**

generan **beneficios** superiores a **\$2 billones**

**2/3**

También controlan más de dos tercios **de los flujos comerciales mundiales**, de los cuales más de la mitad se producen dentro de la **red corporativa multinacional del planeta**.

## Empresas comparadas con países

**50-70%**

Durante la última década, las empresas aumentaron su participación en la lista de **las 100 entidades económicas más grandes del mundo**, del 50% al 70%.

Justo después de las 9 entidades económicas estatales más grandes (que van de los Estados Unidos y China a Brasil y Canadá), la entidad económica corporativa más grande es Walmart, **clasificada como la décima entidad económica más valorada del planeta**.

**18** 

El valor total de solo las diez mega empresas más grandes del mundo es comparable al de los 180 países de la parte inferior.



## » El tipo promedio legal del impuesto de sociedades se ha reducido constantemente desde 1980 a nivel mundial y también ha disminuido en todas las regiones del planeta, con la mayor reducción registrada a principios de la década de 2000.«

Un estudio reciente de la Tax Foundation<sup>414</sup> muestra que el tipo promedio legal del impuesto de sociedades se ha reducido constantemente desde 1980 a nivel mundial y también ha disminuido en todas las regiones del planeta, con la mayor reducción registrada a principios de la década de 2000. La caída es muy significativa: de un tipo promedio del 40% en 1980 al índice actual del 24%. Estos porcentajes enmascaran enormes diferencias entre países, incluso dentro de la Unión Europea, y son una expresión de la competencia fiscal corporativa desde hace décadas, ya que muchos países intentan atraer y retener a empresas en una carrera constante de mínimos. Esta tendencia global a la baja en el impuesto de sociedades representa, de hecho, una transferencia de la riqueza que genera la actividad económica global de los ciudadanos y las ciudadanas, en general, a las empresas y sus accionistas desde hace décadas.

Además de beneficiarse de la reducción de los tipos impositivos corporativos, las empresas multinacionales también han podido pagar impuestos aún menores a lo largo de los años mediante estrategias agresivas de planificación fiscal, aprovechando los sistemas legales de reducción y elusión de impuestos que ofrecen una serie de países y mediante la evasión fiscal, en particular, la transferencia artificial de beneficios al extranjero. Solo en el área de la evasión fiscal, los gobiernos pierden fondos que hacen muchísima falta: se calcula, de manera conservadora, que dejan de ingresar alrededor del 4 al 10% de los impuestos corporativos globales, o entre 100 y 240.000 millones anuales.<sup>415</sup> En total, se estima que el 40% de los beneficios obtenidos en el extranjero se desvían a paraísos fiscales y, según el FMI, la transferencia global de beneficios se suma a una

pérdida anual de ingresos fiscales corporativos de más de 500.000 millones de dólares;<sup>416</sup> grandes sumas de dinero que podrían utilizarse de muchas maneras en el fomento del bienestar sostenible, sobre todo, en los países en desarrollo, ya que dependen más del impuesto de sociedades como fuente de ingresos públicos. Sin embargo, un elemento crítico a tener en cuenta es que las multinacionales no son las únicas culpables de esta injusticia fiscal a nivel mundial. En un análisis reciente, se reveló que los países de la OCDE y sus territorios dependientes son cómplices del 68% de los abusos globales del impuesto de sociedades, lo cual permite activamente mantener dicho abuso.<sup>417</sup>

Asimismo, se ha denunciado y documentado que las multinacionales tienen una gran responsabilidad en el agotamiento de nuestros recursos naturales, los daños que se infringen a nuestra biosfera a través de contaminaciones múltiples o la deforestación y en el cambio climático. Un estudio reveló que solo 100 mega empresas son responsables del 71% de todas las emisiones de carbono. Desde 1965, solo 20 corporaciones de combustibles fósiles contribuyen a más de un tercio de las emisiones globales.<sup>418</sup> Otro estudio ha calculado que alrededor del 20% de las emisiones de carbono proceden de las cadenas de suministro globalizadas de las multinacionales.<sup>419</sup> Se ha descubierto que las multinacionales desplazan activamente las emisiones de carbono a lo largo de sus cadenas de suministro de los países desarrollados (donde las normas de emisión son cada vez más estrictas o se espera que se vuelven más estrictas) a los países en desarrollo. Otras críticas importantes contra el comportamiento de las multinacionales aluden a una gran variedad de problemas laborales y socia-

<sup>414</sup> <https://taxfoundation.org/publications/corporate-tax-rates-around-the-world/>

<sup>415</sup> <https://www.oecd.org/about/impact/combatinginternationaltaxavoidance.htm>

<sup>416</sup> <https://www.icriict.com/press-release/2020/10/11/52n5nj8ja42ukkws0z7vgppuuse4b>

<sup>417</sup> Según un nuevo análisis de la Tax Justice Network, los 10 mayores facilitadores del abuso del impuesto de sociedades a nivel mundial en la actualidad son, en orden decreciente, las Islas Vírgenes Británicas (Territorio Británico de Ultramar), las Islas Caimán (Territorio Británico de Ultramar), las Bermudas (Territorio Británico de Ultramar), los Países Bajos, Suiza, Luxemburgo, Hong Kong, Jersey (Dependencia de la Corona Británica), Singapur y los Emiratos Árabes Unidos (<https://www.taxjustice.net/press/tax-haven-ranking-shows-countries-setting-global-tax-rules-do-most-to-help-firms-bend-them/>)

<sup>418</sup> <https://www.globaljustice.org.uk/our-campaigns/climate/climate-justice-at-cop26/>

<sup>419</sup> <https://hyperaxion.com/environment/co2-emissions-multinationals/>

les,<sup>420</sup> incluyendo el trabajo infantil y el trabajo forzoso, las violaciones de los derechos humanos en los países pobres y la corrupción, como se documenta regularmente.<sup>421</sup>

Durante demasiado tiempo, los beneficios corporativos globales se han internalizado, mientras que los costes medioambientales y sociales se han trasladado a la sociedad. A fin de abordar este problema, las iniciativas públicas internacionales destinadas a influir sobre el comportamiento empresarial, tanto como sea posible conforme a los objetivos políticos establecidos, han adoptado esencialmente enfoques voluntarios que se inspiran en conceptos de responsabilidad social de las empresas (RSE) (véase el recuadro 3 a continuación).

Si bien las instituciones públicas que están involucradas en dichas iniciativas de “leyes blandas” tienden naturalmente a presentarlas en términos positivos, no hay evidencias sólidas e independientes del impacto social real de las iniciativas de RSE o de hasta qué punto marcan realmente la diferencia a la hora de dar respuesta a los desafíos globales actuales y, en concreto, de cara a lograr los objetivos de la División de Estadística de las Naciones Unidas.

A pesar de la existencia de iniciativas globales de RSE, los estudios también han demostrado que las definiciones nacionales de RSE siguen siendo muy diversas en todo el mundo.<sup>422</sup> Hoy en día, muchas multinacionales gestionan cadenas de valor altamente complejas en todo el planeta, en países desarrollados y en desarrollo, cada uno con sus propias regulaciones sociales y medioambientales, lo que hace que el seguimiento independiente del comportamiento empresarial real y la precisión de los informes de sostenibilidad (donde se producen) sea extremadamente difícil.

Desde hace tiempo, las Naciones Unidas han buscado involucrar al sector privado a fin de que contribuya a los objetivos de política internacional y, desde 2015, a los ODS. El Pacto Mundial de las Naciones Unidas, iniciado en el año 2000 con Kofi Annan, es una iniciativa voluntaria (y la más importante a nivel mundial) que se basa en los compromisos de los directores ejecutivos de implementar los principios universales de sostenibilidad y crear asociaciones en apoyo de los objetivos de la ONU. En la iniciativa participan 13.000 empresas en 160 países desarrollados y en desarrollo “para integrar prácticas que estén alineadas con los ODS en las operaciones comerciales y en toda la cadena de valor a fin de acelerar el progreso y el impacto de la Agenda 2030”.<sup>423</sup>

Además, la ONU busca involucrar a las empresas privadas en la lucha contra el cambio climático a través de su iniciativa Acción Climática Mundial, dirigida a países, ciudades, regiones, empresas e inversores.<sup>424</sup> La OIT también ha buscado la participación del sector privado en la promoción de las normas laborales, en particular, a través de su Iniciativa Empresarial lanzada en 2013.<sup>425</sup>

Las iniciativas de RSE también surgieron hace mucho tiempo en la OCDE (Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales y el Foro Global para la Conducta Empresarial Responsable, así como como el Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Fiscales) y por la Comisión Europea, aunque de forma menos activa.

La OCDE y el Banco Mundial también lanzaron en 1999 el Foro Global de Gobierno Corporativo, dirigido al sector privado en las economías emergentes. La Organización Internacional de Normalización tiene su propia iniciativa de RSE llamada ISO 26000.<sup>426</sup> Con el fin de arrojar más luz sobre las actividades internas de RSE de las empresas, en 2000 se lanzó la iniciativa independiente Global Reporting<sup>427</sup> que establece estándares para los informes de sostenibilidad que ahora son los que más se utilizan a nivel mundial. En el ámbito de los derechos humanos, la ONU promueve sus “Principios rectores sobre empresas y derechos humanos”.<sup>428</sup>

La RSE también ha llevado, y sigue generando, a una serie de iniciativas privadas a nivel nacional e internacional, especialmente en el área del clima y los derechos humanos (como la reciente iniciativa Investors for Human Rights<sup>429</sup>). Un enfoque específico es el de la “B Corporation”,<sup>430</sup> con sede en los Estados Unidos, que está dirigido por una empresa privada y en el que actualmente participan cerca de 4.000 empresas en 74 países. Se basa en un sistema de certificación de estándares de desempeño social y ambiental verificado, transparencia pública y responsabilidad jurídica a fin de equilibrar beneficios y propósitos.

<sup>420</sup> Por ejemplo, la OIT estima que más de 20 millones de trabajadores y trabajadoras lo hacen en condiciones de trabajo forzoso en la economía mundial <https://www.theguardian.com/sustainable-business/2015/feb/20/trafficking-labour-corporations-compliance-human-rights>

<sup>421</sup> Ver concretamente: [https://transparency.eu/wp-content/uploads/2016/10/2014\\_TransparencyInCorporateReporting\\_EN.pdf](https://transparency.eu/wp-content/uploads/2016/10/2014_TransparencyInCorporateReporting_EN.pdf)

<sup>422</sup> <http://documents1.worldbank.org/curated/en/731511468325284128/pdf/661030BRI0Box365730B00PUBLIC00PS00240CSR.pdf>

<sup>423</sup> <https://www.unglobalcompact.org>

<sup>424</sup> <https://climateaction.unfccc.int/views/cooperative-initiative-details.html?id=94>

<sup>425</sup> [https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/history/centenary/WCMS\\_480336/lang-en/index.htm](https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/history/centenary/WCMS_480336/lang-en/index.htm)

<sup>426</sup> <https://www.iso.org/iso-26000-social-responsibility.html>

<sup>427</sup> <https://www.globalreporting.org>

<sup>428</sup> [https://www.ohchr.org/documents/publications/GuidingPrinciplesBusinessHR\\_eN.pdf](https://www.ohchr.org/documents/publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_eN.pdf)

<sup>429</sup> <https://investorsforhumanrights.org/sites/default/files/attachments/2019-12/The%20Investor%20Case%20for%20mHRDD%20-%20FINAL%20for%2011.25%20launch.pdf>

<sup>430</sup> <https://bcorporation.net>



Desde hace un tiempo, las Naciones Unidas han buscado involucrar al sector privado para que contribuya a los objetivos de política global y, desde 2015, a los ODS. El Pacto Mundial de las Naciones Unidas, iniciado en el año 2000 con Kofi Annan, es una iniciativa voluntaria (y la más destacada a nivel mundial) que se basa en los compromisos de los CEO (directores ejecutivos) para implementar los principios universales de sostenibilidad y emprender alianzas que apoyen los objetivos de la ONU. En la iniciativa participan 13.000 empresas de 160 países desarrollados y en desarrollo “a fin de integrar prácticas que estén alineadas con los ODS en las operaciones comerciales y en toda la cadena de valor para acelerar el avance y el impacto de la Agenda 2030”. Además, la ONU busca involucrar a las empresas privadas en la lucha contra el cambio climático a través de su iniciativa de Acción Climática Mundial, que se dirige a países, ciudades, regiones, empresas e inversores.

En el ámbito de los derechos humanos, la ONU promueve sus “Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos”. La RSE también ha llevado, y sigue generando, a una serie de iniciativas privadas a nivel nacional e internacional, especialmente en los ámbitos del clima y los derechos humanos (como la reciente iniciativa Investors for Human Rights). Un enfoque específico es el de la “B Corporation”, con sede en los Estados Unidos, dirigida por una empresa privada, que actualmente incluye a cerca de 4.000 empresas de 74 países. Se basa en un sistema de certificación de estándares de desempeño social y medioambiental, transparencia pública y responsabilidad jurídica verificados a fin de equilibrar las ganancias y el propósito.



La OIT también ha buscado la participación del sector privado de cara a promover las normas laborales, en particular, a través de su Iniciativa Empresarial lanzada en 2013. Las iniciativas de RSE también surgieron hace mucho tiempo en la OCDE (Directrices de la OCDE para las empresas multinacionales y el Foro Mundial sobre la conducta empresarial responsable, así como el Foro Mundial sobre transparencia e intercambio de información con fines fiscales) y en la Comisión Europea, aunque de forma menos activa.



La OCDE y el Banco Mundial también lanzaron en 1999 el Foro Mundial sobre Gobierno Corporativo, dirigido al sector privado en las economías emergentes.



La Organización Internacional de Normalización tiene su propia iniciativa de RSE denominada ISO 26000. Con el fin de arrojar más luz sobre las actividades internas de RSE de la empresa, en 2000 se lanzó la iniciativa independiente de informes mundiales, que establece estándares en relación con los informes de sostenibilidad, que ahora son los más utilizados a nivel mundial.

Se puede suponer que un cierto número de empresas involucradas en iniciativas globales de RSE lo hacen de manera genuina, pero ¿cuántas, en qué medida y con qué impacto positivo y medible en la sociedad y el planeta?

Además, los enfoques de RSE no exigen coherencia con la política de la empresa, por ejemplo, en base a una adhesión integral a los objetivos de sostenibilidad: una determinada empresa puede comprometerse con la iniciativa de Acción Climática Mundial y usar solo energía renovable (y poder afirmarlo públicamente), pero puede seguir tratando a sus empleados y empleadas de manera opuesta a los objetivos de la OIT. La mera multiplicación de iniciativas públicas de RSE también es cuestionable en sí misma, ya que las multinacionales pueden participar al mismo tiempo en varios esquemas que no estén relacionados en base a una selección de su propia elección. Una publicación del Banco Mundial señaló que “la RSE, con sus interpretaciones diversas y divergentes, parece ser demasiado incierta de cara a servir realmente de guía precisa y segura en el cambio del capitalismo que experimentamos, y cuya dirección final se desconoce”.<sup>431</sup>

Ciertamente, décadas de iniciativas de normas no vinculantes han mejorado, hasta cierto punto, el panorama empresarial mundial en términos de sostenibilidad. Sin embargo, el avance con enfoques de RSE parece lento, fracturado y frágil, y depende únicamente de la voluntad de los consejos de administración de las empresas multinacionales y de su dirección. Nuestros desafíos globales son en comparación cada vez más urgentes, interactivos y desestabilizadores. Hoy en día, solo una pequeña minoría de empresas internacionales puede considerarse muy avanzada en términos de su propia sostenibilidad y su compromiso profundamente arraigado con la responsabilidad social y medioambiental, solidarizándose con la sociedad en su conjunto, sin referirnos al sector privado en general. Ha llegado el momento de avanzar. En nuestra opinión, la brecha entre las prácticas de normas no vinculantes que han sido heredadas del siglo pasado y las consecuencias funestas que se prevén de algunas de nuestras múltiples crisis mundiales es enorme.

¿Cómo puede el sector privado y, en particular, las empresas multinacionales convertirse en un importante vector de cambio positivo hacia un mundo que sea verdaderamente sostenible? ¿Cómo pueden los enfoques de gobernanza internacional construirse mejor sobre las nuevas tendencias y desarrollos, en este sentido, y avanzar aún más?

- Rompiendo con prácticas del pasado, algunos países ya han avanzado hacia normas obligatorias a fin de regular ciertos aspectos de la actividad económica privada en el ámbito de la RSE, en particular, con el enfoque de aumentar la transparencia empresarial mediante informes obligatorios en lugar de voluntarios, como en la UE<sup>432</sup> (obligaciones de información no financiera) o el Reino Unido (la ley de sociedades obligatorias de 2006). En el ámbito de la filantropía empresarial, Mauritania ya promulgó una legislación en 2009, y la India adoptó disposiciones obligatorias de RSE en esta área en 2013, en el marco de su Ley de sociedades,<sup>433</sup> creando la obligación de que las empresas por encima de cierto tamaño y con una determinada rentabilidad contribuyan al desarrollo social con el 2% de sus beneficios. Francia abrió nuevos caminos en 2017 con su ley de deber de vigilancia. También se han creado estructuras de gobernanza empresarial para aplicar una política empresarial responsable, como en Sudáfrica.<sup>434</sup> Sin embargo, estos enfoques se centran en el Estado, siguen siendo escasos en todo el mundo y todavía tienden a no llegar lo bastante lejos a la hora de garantizar la transparencia y la relevancia de la información detallada que las empresas deben proporcionar o la participación de los sindicatos. Estos enfoques tampoco cubren a las empresas pequeñas y medianas, ni cierran la brecha entre lo que puede ser obligatorio en ciertos países, pero voluntario en otros, mientras que los flujos financieros, las cadenas de valor y los mercados son globales.
- Después de décadas de enfoques de normas no vinculantes y un *laissez-faire* relativo, la presión ejercida por el Acuerdo Climático de París de 2015 ha comenzado a modificar el enfoque de las multinacionales de una normativa blanda a normas exigibles, esencialmente a fin de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, forzando la aceleración industrial y cambio tecnológico. Sin embargo, aunque se está avanzando en cuanto a la legislación en los países desarrollados (como el Pacto Verde Europeo y su paquete normativo “Fit for 55”), es posible que las actividades intensivas en carbono se reubiquen cada vez más a lugares que estén menos regulados de todo el planeta, en ausencia de un marco internacional. En la UE, el mecanismo de ajuste en fronteras del carbono (CBAM, por sus siglas en inglés) que se ha previsto intentará abordar este problema en lo que respecta al comercio.
- En el ámbito del impuesto de sociedades a nivel internacional, la reciente propuesta de EE.UU.

<sup>431</sup> <http://documents1.worldbank.org/curated/en/731511468325284128/pdf/661030BRI0Box365730B00PUBLIC00PS00240CSR.pdf>

<sup>432</sup> El 20 de abril de 2021, la Comisión Europea presentó una importante propuesta para revisar la Directiva actual sobre información no financiera. La nueva propuesta requeriría que las grandes empresas de la UE y las empresas que cotizan en los mercados bursátiles de la UE utilicen el mismo conjunto de normas a la hora de informar sobre asuntos ambientales, sociales y de gobernanza, todos los años. También se les exigiría que informaran no solo retrospectivamente, sino también sobre sus estrategias y objetivos de sostenibilidad y sobre los procesos de diligencia debida que se utilizan a fin de identificar impactos y riesgos negativos, incluyendo en sus cadenas de suministro.

<sup>433</sup> <http://www.mca.gov.in/Ministry/pdf/CompaniesAct2013.pdf>

<sup>434</sup> Para una revisión ver Lin Li-Wen, Blog de la Facultad de Derecho de Columbia, 20 de noviembre de 2020: <https://clsbluesky.law.columbia.edu/2020/11/20/mandatory-corporate-social-responsibility-legislation-around-the-world/>

de un tipo impositivo mínimo efectivo global del impuesto de sociedades del 21%, junto a una tasa del 28% dentro de EE.UU. y disposiciones que dificulten que las empresas estadounidenses trasladen sus beneficios al extranjero, es un cambio que abre una perspectiva totalmente nueva en esta área crítica de la política internacional, y posiblemente en otros ámbitos. Si se articula correctamente, un tipo impositivo mínimo global del impuesto de sociedades de esta magnitud podría servir para recuperar más de 640.000 millones de dólares anuales de impuestos mal pagados por las multinacionales<sup>435</sup> y proporcionar nuevos ingresos significativos no solo a fin de reducir las desigualdades y abordar el impacto de la COVID-19, sino también de cara a financiar una transformación ecológica y social sostenible en todo el planeta. Sin embargo, dependiendo de cómo se articule la propuesta a nivel mundial, podría favorecer de manera desproporcionada a los países más ricos, que son miembros de la OCDE, en detrimento de los países más pobres que no pertenecen a la OCDE,<sup>436</sup> a lo cual podría llevar el acuerdo de la OCDE sobre un impuesto mínimo de sociedades a nivel mundial del 15%. En una propuesta alternativa de la Red de Justicia Fiscal (TJN), los países de ingresos más bajos, en particular, donde vive la mitad de la población mundial, verían cómo casi se duplica la cantidad de impuestos mal pagados que recuperan, de 16.000 millones de dólares con la propuesta de la OCDE a 31.300 millones con la propuesta de la TJN/METR. Esos 31.300 millones de dólares equivaldrían al 36% de los presupuestos combinados de salud pública de los países de menos ingresos.<sup>437</sup> Si bien el avance hacia un tipo mínimo común a nivel internacional ha sido elogiado por muchos como un logro histórico, el porcentaje de la tasa también ha sido objeto de fuertes críticas: mientras que un tipo mínimo del 15% podría, en el mejor de los casos, eliminar los peores excesos de las prácticas actuales de evasión de impuestos corporativos y poner fin a la competencia fiscal a la baja entre jurisdicciones, también legitimaría de facto un sistema en el cual los beneficios del capital de la actividad empresarial están mucho menos gravados que otras fuentes de ingresos, especialmente el trabajo.

- El panel de alto nivel sobre responsabilidad, transparencia e integridad financieras internacionales para lograr la Agenda 2030 (Panel FACTI)<sup>438</sup> de las Naciones Unidas emitió, en febrero de este año, sus recomendaciones finales en un informe muy encomiable, en el que se pide un sistema internacional de integridad financiera para el desarrollo

sostenible: de cara a abordar los flujos financieros ilícitos internacionales procedentes del abuso fiscal, la corrupción transfronteriza y el crimen financiero transnacional, que drenan recursos para el desarrollo sostenible. El Panel FACTI sostiene que la magnitud de los recursos que se pueden obtener con la creación de integridad financiera para el desarrollo sostenible es enorme. Hasta el 10% del PIB mundial podría estar en activos financieros extraterritoriales. Se estima que 7 billones de dólares de la riqueza privada del planeta se canaliza a través de jurisdicciones secretas y países refugio.<sup>439</sup> Pocas semanas después, Estados Unidos propuso una de sus recomendaciones importantes, un tipo mínimo internacional del impuesto de sociedades (ver punto anterior). Una de las principales recomendaciones del panel es que las normas tributarias internacionales, en particular, las de transparencia tributaria, se establezcan a través de un instrumento jurídico que sea abierto e inclusivo, con participación universal; con ese fin, la comunidad internacional debe iniciar el proceso hacia una Convención Fiscal de la ONU.<sup>440</sup> La convención también debe prever una tributación eficaz sobre los beneficios de capital. Podría establecer una base jurídica para la creación de un nuevo organismo intergubernamental que se ocupara de las cuestiones fiscales dentro de las Naciones Unidas.

- En el área de los derechos humanos, el trabajo está en marcha desde 2014 dentro del sistema de la ONU, con miras a lograr un tratado internacional que sea jurídicamente vinculante sobre “Empresas y Derechos Humanos”. La creación de este instrumento, que inicialmente se pidió en una Resolución del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, tiene como objetivo complementar y avanzar más allá de los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos (PRNU) de 2011, con la finalidad de eliminar las principales lagunas que persisten en la protección de los derechos humanos contra los abusos corporativos. Las organizaciones internacionales de derechos humanos apoyan firmemente la perspectiva de un tratado de este tipo a fin de facilitar normas de derechos humanos uniformes, con jurisdicciones y leyes aplicables en todo el mundo, así como de garantizar un acceso justo y efectivo a la justicia a las víctimas de incumplimientos de los derechos humanos en el entorno de las empresas.

**Hacen falta normas internacionales genuinas que den forma a un marco universal de responsabilidad empresarial para el desarrollo sostenible**

<sup>435</sup> <https://www.taxjustice.net/press/biden-tax-plan-can-recover-640bn-but-oecd-proposal-would-shrink-gains-and-reward-worst-perpetrators/>

<sup>436</sup> *op.cit.*

<sup>437</sup> *op.cit.*

<sup>438</sup> Informe de la FACTI, febrero de 2021, <https://www.factipanel.org/explore-the-report>

<sup>439</sup> FACTI *op.cit.*

<sup>440</sup> Las convenciones de la ONU son tratados jurídicamente vinculantes que pueden ser ratificados por sus Estados miembros.

El derecho internacional, como sistema firmemente centrado en el Estado, no ofrece soluciones prefabricadas a los problemas sociales y medioambientales que plantean las multinacionales. Muchos expertos señalan “un desajuste” entre el sistema jurídico internacional, que se ha construido en torno a la noción de una sociedad de “soberanos iguales”, cada uno con jurisdicción sobre un área definida de territorio, y la realidad de las actividades empresariales transnacionales. ¿Cómo puede un sistema de esta clase facilitar un marco adecuado a la regulación internacional de la RSE?

Ciertamente, las multinacionales plantean verdaderos desafíos al sistema jurídico internacional. Pero esos desafíos no son insuperables. En lo que respecta a las necesidades y las oportunidades de la regulación internacional, podemos recordar varios argumentos importantes:

- La comunidad internacional debe abordar el abismo existente entre la capacidad limitada de los enfoques globales de normas no vinculantes de RSE y la magnitud de la red mundial de mega crisis, lo cual exige respuestas políticas aceleradas en todo el mundo;
- Impulsado por el Acuerdo del Clima de París, un creciente conjunto de normas medioambientales y energéticas, principalmente vinculantes, ya está redefiniendo cómo el sector corporativo, y en particular las grandes empresas y las multinacionales, deben respetar en el futuro los imperativos sociales y los objetivos políticos; sin embargo, se limita esencialmente a esta área y a los países de la OCDE, con la UE como líder a través del Pacto Verde Europeo;
- Se prevé que un pilar importante de los enfoques internacionales de RSE voluntarios, los informes de sostenibilidad social y medioambiental, esté mucho más regulado que en el pasado, en particular en la UE, a través de la nueva propuesta sobre la revisión de su Directiva de informes no financieros. Una vez más, se crean niveles divergentes entre las prácticas internacionales mientras las multinacionales operan globalmente, incluso a través de cadenas de valor globalizadas;
- Está a punto de producirse un avance realmente histórico al pasar de un enfoque internacional de normas no vinculantes/RSE (a través del Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Fiscales de la OCDE) a un enfoque que sea jurídicamente exigible en

el ámbito de la fiscalidad corporativa global siguiendo la propuesta del gobierno de los Estados Unidos de un tipo impositivo mínimo global para el impuesto de sociedades. Este cambio de política no solo modifica las reglas del juego en la lucha contra las desigualdades y el abuso fiscal. También demuestra que las políticas jurídicamente vinculantes y ejecutables son posibles a nivel mundial a fin de abordar un problema internacional importante (en este caso, el abuso fiscal de cientos de miles de millones anuales por parte de las corporaciones), siempre que los gobiernos clave tengan la voluntad política de tomar medidas.

- Las Naciones Unidas avanzan potencialmente hacia dos iniciativas internacionales innovadoras y jurídicamente vinculantes a fin de abordar dos problemas mundiales relacionados con el comportamiento empresarial: los abusos de los derechos humanos y los flujos financieros ilícitos (que las partes también abordarían con el tipo mínimo global del impuesto de sociedades que se ha propuesto). Ello abriría otro camino hacia una gobernanza que sea jurídicamente vinculante de cara a abordar el mal funcionamiento de la economía global a través de un tratado de “Empresas y Derechos Humanos” (en negociación) y una Convención Fiscal de la ONU (según lo propuesto por el Panel FACTI).

Tras una primera fase, que duró décadas, en la cual los enfoques voluntarios de RSE florecieron internacionalmente como la columna vertebral “blanda” de la economía global, el mundo y sus multinacionales llegan a una segunda fase donde la regulación privada tiene que ceder un terreno significativo a las nuevas regulaciones de los gobiernos. Sin embargo, no es probable ni deseable que esta segunda fase dure el mismo tiempo porque todavía quedan muchos problemas sin abordar. Más bien debe considerarse un paso necesario hacia un nuevo modelo de gobernanza reguladora internacional.

Por lo tanto, pedimos una tercera fase permanente que esté formada por normas internacionales genuinas que den forma a un marco universal de responsabilidad corporativa (económica, medioambiental y social) para el desarrollo sostenible. Podría basarse en los progresos de la gobernanza mundial actual, como se ha detallado previamente, y en objetivos políticos contundentes en todos estos ámbitos, encarnados por los ODS de las Naciones Unidas.

# Convención de las Naciones Unidas sobre Responsabilidad Corporativa

Podría adoptar la forma de una **Convención de las Naciones Unidas sobre Responsabilidad Corporativa**.<sup>441</sup> Ello facilitaría un estándar mundial mínimo y común que sea jurídicamente vinculante sobre la responsabilidad corporativa. Por supuesto, no evitaría que las empresas apunten más alto en términos de su compromiso con la sostenibilidad, lo cual podría ser el futuro objetivo de iniciativas internacionales voluntarias más ambiciosas.

En cuanto a su contenido, la Convención podría utilizar elementos del conjunto actual de iniciativas internacionales de carácter voluntario y de las normas de la política global, por ejemplo, en particular, y en el marco de los ODS, el Acuerdo del Clima de París, los Convenios de la OIT y su agenda de Trabajo Digno, el Convenio Diversidad, la Convención CITES sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, el Pacto Mundial de la ONU, y una futura Convención Fiscal y Tratado sobre Empresas y Derechos Humanos de las Naciones Unidas. También podría incluir elementos de las reglamentaciones nacionales y europeas de mejores prácticas que tienen como objetivo dar forma a la política corporativa, por ejemplo, a través del Pacto Verde Europeo. Al hacerlo, la Convención definiría, por primera vez en la historia de la globalización, un conjunto básico de reglas básicas mundiales para la actividad empresarial en la economía mundial y crearía igualdad de condiciones entre las empresas en todas las cadenas de valor mundiales que se integrarían, cuando fuera necesario, en leyes nacionales aplicables en todo el planeta.

Ello marcaría un punto de inflexión fundamental en relación con la globalización. Tendría la capacidad de redirigir la enorme capacidad económica del sector empresarial global hacia objetivos e intereses sociales colectivos, al tiempo que preservaría e incluso fomentaría una nueva clase de espíritu empresarial, innovación y formas sostenibles de progreso a través de la actividad privada.

Además de este enfoque basado en normas para la actividad empresarial internacional, las empresas deben pagar su parte justa de impuestos dondequiera que tengan una actividad económica y obtengan beneficios, en cualquier lugar del mundo. Avanzar hacia un tipo

mínimo global del 15% para el impuesto de sociedades es un logro importante en sí mismo; sin embargo, está lejos de la tasa del 21% inicialmente defendida por EE.UU. (lo cual crea una brecha fiscal injustificada a favor de los impuestos corporativos frente a otros ingresos, en particular, el trabajo) y no tiene lo bastante en cuenta la dimensión de justicia fiscal en relación con los países más pobres, como sí lo hace la propuesta de la TJN antes mencionada. Por lo tanto, **una agenda progresista mundial sobre fiscalidad debe continuar impulsando un tipo más alto y más justo en el futuro de, al menos, el 20%, incluyendo una asignación más justa de los ingresos tributarios que ayuden a las economías más pobres.**

» Una agenda progresista mundial sobre fiscalidad debe continuar impulsando un tipo más alto y más justo en el futuro de, al menos, el 20%, incluyendo una asignación más justa de los ingresos tributarios que ayuden a las economías más pobres.«

<sup>441</sup> Recordamos que las convenciones de la ONU son tratados jurídicamente vinculantes que pueden ser ratificados por sus Estados miembros.s

### 7.5.7. Un comercio mundial que sea justo y sostenible

Los debates que se centran en la política comercial han llegado al discurso político en Europa. Como documento la creciente polémica en torno a la negociación y la adopción de los acuerdos de libre comercio (ALC), gran parte del público europeo posee una conciencia crítica acerca de cómo la política actual de inversión y comercio internacional no solo concuerda con la meta crisis global que se describe en la sección 7.2, sino que contribuye activamente a ella.

En sus peticiones de una mayor coherencia entre los objetivos comerciales y de sostenibilidad, los ciudadanos y las ciudadanas cuentan con el respaldo de una serie de evidencias cada vez mayores. Como se advirtió en un análisis reciente, las relaciones comerciales de la mayoría de los países que participan en la economía global están estructuradas por marcos que imponen barreras comerciales significativamente más bajas a las industrias “marrones” y a sus productos con alto contenido de carbono que las que se aplican a los productos y servicios “verdes”. Ello equivale a otorga un subsidio implícito de varios cientos de miles de millones de dólares anuales que distorsiona los mercados globales y acelera el cambio climático.<sup>442</sup> Al mismo tiempo, se observa que el sistema de comercio internacional incrementa las desigualdades dentro de los países que conforman sus partes constituyentes,<sup>443</sup> y, por lo tanto, debe considerarse que crea externalidades perjudiciales tanto en el ámbito social como en el medioambiental.

Trabajar por el bienestar sostenible de las personas y el planeta requiere, por lo tanto, un enfoque fundamentalmente distinto de la política comercial. Sin embargo, definir una agenda política que sea realmente progresista con este fin exige más que corregir los impactos negativos del comercio sobre las sociedades y los ecosistemas. Siendo una de las fuentes más prolíficas del derecho internacional, una política comercial que incorpore los objetivos de sostenibilidad en su núcleo tiene el poder de convertirse no solo en un compañero, sino en un motor activo, en el ámbito social y económico sostenible a escala mundial. Dado que la competencia exclusiva de la política comercial y de inversión se ha transferido del nivel de los Estados miembros a las instituciones de la UE, la acción de la UE basada en el Pacto Verde Europeo y en las políticas socio-ecológicas que defiende este informe puede ser realmente pionera en este sentido.

Sin embargo, el cambio que se requiere para lograr este objetivo es considerable, ya que hasta ahora los aspectos sociales y medioambientales se abordan al margen de la política comercial de la UE, y no de forma centralizada. Aunque los últimos acuerdos comerciales de la UE incluyen capítulos dedicados al “Comercio y desarrollo sostenible” (TSD, por sus siglas en inglés), su nivel de ambición y eficacia son criticados por la sociedad civil y, recientemente, también por los Estados miembros.<sup>444</sup> Por lo general, dichas críticas apuntan al hecho de que los capítulos de TSD no recogen compromisos concretos y ejecutables por las partes contratantes en el área social y medioambiental y carecen de solidez, sobre todo, porque las disposiciones de aplicación son deficientes.<sup>445</sup>

» Trabajar por el bienestar sostenible de las personas y el planeta requiere, por lo tanto, un enfoque fundamentalmente distinto de la política comercial.«

<sup>442</sup> Shapiro, J. (2020): *The Environmental Bias of Trade Policy*, Energy Institute Working Paper 305, disponible en: <https://haas.berkeley.edu/wp-content/uploads/WP305.pdf>

<sup>443</sup> Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (2019): *Trade policies and their impact on inequalities*, disponible en: [https://unctad.org/system/files/official-document/tb66\\_d4\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/tb66_d4_en.pdf)

<sup>444</sup> Documento oficioso de los Países Bajos y Francia sobre comercio, efectos socioeconómicos y desarrollo sostenible (8 de mayo de 2020) disponible en

<https://www.permanentrepresentations.nl/documents/publications/2020/05/08/non-paper-from-nl-and-fr-on-tradesocial-economic-effects-and-sustainable-development>

<sup>445</sup> Ver, por ejemplo: Harrison, J. y Paulini, S. (2020): *The trade and Sustainable Development Chapter in the EU-Mercosur Association Agreement – Is it fit for purpose?* Estudio encargado por ClientEarth, disponible en: <https://www.documents.clientearth.org/wp-content/uploads/library/2020-07-15-the-trade-and-sustainable-development-chapter-in-the-eu-mercousur-association-agreement-ext-en.pdf>



Aunque la Comisión Europea, con el reciente nombramiento de su primer alto responsable de la aplicación de la política comercial, ha dado un primer paso de cara a desarrollar una mayor capacidad institucional que permita garantizar el cumplimiento de los compromisos relacionados con la sostenibilidad y otros estipulados en los ALC de la UE, aún hacen falta con urgencia más cambios de política y que sean más profundos. Es meritorio que la propia Comisión Europea reconozca dichas necesidades. Al reconocer el desajuste entre su enfoque de política comercial tradicional y los objetivos que establece el Pacto Verde Europeo, la Comisión Europea ha puesto en marcha un proceso de revisión a fin de garantizar que la política comercial contribuya a los objetivos de alcanzar la neutralidad de los gases de efecto invernadero para 2050 e integrar la sostenibilidad medioambiental y social en las cadenas de suministro globales.<sup>446</sup>

A fin de convertir esta revisión en una oportunidad real de acabar con la meta crisis global, los progresistas deben comprometerse con la Comisión Europea a la hora de definir una visión nueva e integral del comercio internacional. Al definir una estrategia política innovadora que transforme las relaciones comerciales con terceros países en asociaciones integrales de sostenibilidad, que comprometan a ambas partes con la acción política en aras de una transformación económica y social progresiva, la política comercial de la UE debe asumir el liderazgo mundial y actuar como modelo a seguir para propiciar un cambio mayor de política socio-ecológica a nivel mundial. Dichas asociaciones comerciales y de sostenibilidad deben basarse en los principios de apoyo mutuo y responsabilidad, y deben diseñarse de manera participativa, por lo cual la interacción y la cooperación se extenderán más allá del nivel de los gobiernos a fin de incluir a los parlamentos y la sociedad civil y de aprovechar la contribución de las empresas que se benefician de la apertura de los mercados globales.

Buscar beneficios colaterales a nivel mundial y nacional debe ser una preocupación fundamental a la hora de diseñar este nuevo enfoque de la política comercial de la UE. Es fundamental preservar la autonomía que hace falta para salvaguardar altos niveles de empleo, competitividad industrial y bienestar social frente a la adversidad, al mismo tiempo que se construye la

cooperación y el compromiso mutuo con el cambio en aras del bienestar sostenible. Por lo tanto, la política comercial de la UE debe seguir siendo compatible con el desarrollo estratégico de la capacidad industrial de Europa y con el objetivo de mejorar la resiliencia de las cadenas de suministro relacionadas. La cara opuesta de esa estrategia de autonomía estratégica abierta –para la cual la Comisión Europea ha presentado propuestas, en primer lugar, como parte del inicio de su revisión de la política comercial, aunque dichas propuestas no sean lo bastante claras– debe ser un compromiso de ayudar a los países socios a alcanzar objetivos internos similares, que deberían adoptar la forma de ayuda y cooperación activa al desarrollo, cuando se trate de países en desarrollo.

La propuesta de reformar la estructura y el funcionamiento del sistema de comercio internacional se ha vuelto aún más urgente a la luz de la pandemia de la COVID-19. Dado que se están rompiendo las cadenas de suministro de productos médicos esenciales y el reglamento del comercio mundial obstaculiza la solidaridad y la equidad mundiales, especialmente en lo que respecta al desarrollo de una campaña mundial de vacunación que sea eficaz, no cabe duda de que hace falta redefinir con urgencia el nexo entre la salud pública y la política comercial tanto a fin de acabar con la pandemia de coronavirus como de cara a prepararse para futuras crisis de salud pública.

A fin de que este cambio se materialice, hará falta más que una acción política a nivel de la UE. Garantizar la sostenibilidad, la resiliencia y la equidad en el comercio internacional sin tener en cuenta el papel de las instituciones multilaterales y de la Organización Mundial del Comercio, en particular, estaría condenado al fracaso. Junto a la nueva Administración de los Estados Unidos, que parece restablecer el compromiso con el sistema multilateral de este socio fundamental, la Unión Europea debe tomar la iniciativa de modernizar la arquitectura comercial multilateral y asegurar su coherencia con los objetivos de política ambiental y social, garantizando su eficacia.

Para ello, la ICSE emite las siguientes recomendaciones:

<sup>446</sup> Cf. COM(2021) 66 final, disponible en: [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/february/tradoc\\_159438.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/february/tradoc_159438.pdf)

## Flanquear las negociaciones comerciales con hojas de ruta para la sostenibilidad que sean claras y viables

---

Al mantener negociaciones comerciales con sus países socios, la Unión Europea debe, junto a su contraparte, definir hojas de ruta para la sostenibilidad que sean claras y viables a fin de garantizar que se respetan las normas fundamentales en ámbitos políticos como los derechos humanos y laborales, la protección del medio ambiente, la responsabilidad social empresarial y la buena gobernanza, y que se consagran en la legislación nacional, por ambas partes, antes de la ratificación y entrada en vigor de los acuerdos comerciales. Dichas hojas de ruta deben definirse mediante procesos participativos, que involucren a los parlamentos y a representantes de la sociedad civil de ambas partes. Su aplicación debe supervisarse y ser ejecutada de forma coherente, por parte de la UE, bajo la responsabilidad del alto responsable de la aplicación de la política comercial. Como mínimo, dichas hojas de ruta deben incluir la Declaración Universal de Derechos Humanos, las ocho convenciones fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo,<sup>447</sup> las convenciones ambientales multilaterales, las Directrices de la OCDE para las Empresas Multinacionales, los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos, y las normas multilaterales sobre la fiscalización mínima efectiva de la renta corporativa que se describe en el capítulo 7.5.6. de este informe.

## Mejorar la solidez de los capítulos de Comercio y Desarrollo Sostenible

---

De cara al futuro, los ALC de la UE deben incluir capítulos sobre Comercio y Desarrollo Sostenible (TSD) que sean más eficaces y ejecutables y que estipulen compromisos claros y viables para las partes contratantes. Por tanto, un enfoque más robusto en relación con estos capítulos debe constituir la base de los futuros acuerdos de libre comercio de la UE. Siempre que sea posible, la Comisión Europea debe trabajar activamente a fin de activar las cláusulas de revisión de los ALC actuales con objeto de asegurar que se alinean con este nuevo conjunto de criterios.

A fin de hacerlos más efectivos, los capítulos de TSD deben comprometer a las partes con el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas y definir metas cuantificadas para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, la deforestación y la pobreza. Dado que la liberalización del comercio suele asociarse con efectos negativos sobre la igualdad de género, los capítulos de TSD también deben contener partes específicas relacionadas con la mejora de los derechos de la mujer y de su capacidad a la hora de cosechar los beneficios del comercio y las oportunidades económicas conexas.<sup>448</sup> Las disposiciones de los capítulos de TSD deben incluir mecanismos de cooperación especialmente diseñados para reforzar su eficacia y viabilidad.

La supervisión del cumplimiento de las disposiciones establecidas en los capítulos de TSD por las partes contratantes debe prever un papel importante de la sociedad civil. Por lo tanto, dichos capítulos deben contemplar mecanismos de denuncia para la sociedad civil, así como la creación de grupos consultivos internos, que estén integrados por representantes de organizaciones de la sociedad civil, sindicatos y representantes de los empleadores, cuyo trabajo debe ser financiado íntegramente por las partes contratantes. Las controversias que surjan en torno a los capítulos de TSD deben adjudicarse y ser resueltas por reconocidos expertos y expertas en las áreas pertinentes, por ejemplo, en derecho laboral o medioambiental. Los casos reconocidos de incumplimiento deben llevar a la definición colaborativa de medidas concretas a fin de abordarlos. Cuando se produzca un incumplimiento continuado, el capítulo de TSD debe prever sanciones disuasorias, siendo el último recurso la derogación de las preferencias comerciales acordadas en el marco del ALC.

<sup>447</sup> Los ocho convenios fundamentales de la OIT se relacionan con: la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, el derecho de sindicación y la negociación colectiva, el trabajo forzoso, la abolición del trabajo forzoso, edad mínima, las peores formas de trabajo infantil, remuneración equitativa, discriminación (empleo y ocupación).

<sup>448</sup> Red interinstitucional de las Naciones Unidas sobre las Mujeres y la Igualdad de Género, (IANWGE) (2011): *Gender Equality & Trade Policy*, disponible en: [https://www.un.org/womenwatch/feature/trade/gender\\_equality\\_and\\_trade\\_policy.pdf](https://www.un.org/womenwatch/feature/trade/gender_equality_and_trade_policy.pdf)

## Reequilibrar el comercio de bienes y servicios de “marrones” a verdes

---

La Comisión Europea debe garantizar que los ALC de la UE lleven sistemáticamente a aplicar menos barreras comerciales a los bienes ecológicos que tengan beneficios comprobados para la transición verde frente a aquellos bienes “marrones” que son intensivos en el uso de carbono, a fin de poner los ALC de la UE al servicio de la transición a modelos de producción y consumo que sean climáticamente neutros. Con la finalidad de garantizar que tales disposiciones no conduzcan a la fuga de bienes y servicios que sean intensivos en carbono a otros mercados, deben acompañarse de compromisos mutuos de reducción de la intensidad de carbono en las economías de las partes contratantes, incluso mediante la eliminación progresiva de los subsidios a los combustibles fósiles. El desarrollo de políticas relacionadas por parte de la Comisión Europea podría inspirarse en las negociaciones actuales que mantienen un grupo de países en torno a un Acuerdo sobre Cambio Climático, Comercio y Sostenibilidad (ACCTS)<sup>449</sup> y garantizar la coherencia con el trabajo actual dentro de la Organización Mundial del Comercio para alcanzar un Acuerdo sobre Bienes Ambientales. Este reequilibrio de productos marrones a productos verdes debe conducir finalmente a la adopción de evaluaciones de sostenibilidad más generales en la reducción de las barreras comerciales. Con este fin, las preferencias comerciales –como la reducción o la abolición de aranceles y contingentes– podrían condicionarse a la compatibilidad de los bienes y servicios que se comercialicen con un amplio conjunto de objetivos de sostenibilidad social y ecológica, por ejemplo, ofreciendo aranceles bajos o nulos a los productos que hayan obtenido una certificación de sostenibilidad efectiva mientras se aplican tarifas más altas a los productos que no sean sostenibles. Expertos y expertas científicos han propuesto los primeros modelos sobre cómo estos sistemas de tarifas podrían funcionar en la práctica, y deben explorarse con esta finalidad.<sup>450</sup>

## Utilizar mejor y de forma más oportuna las evaluaciones de impacto sobre la sostenibilidad

---

Aunque la Comisión Europea ya utiliza evaluaciones de impacto sobre la sostenibilidad como parte de su política comercial actual, las prácticas relacionadas deben mejorarse considerablemente. Mientras que el enfoque actual de la Comisión prevé la compilación y la publicación de evaluaciones de impacto sobre la sostenibilidad cuando concluya el proceso de adopción de los ALC, por lo tanto, entre la conclusión de las negociaciones y su ratificación, dicha evaluación de políticas debería comenzar en el futuro a la vez que el proceso de negociación e influir en las negociaciones de manera continua. Además, la evaluación de los impactos sobre la sostenibilidad debe continuar también tras la entrada en vigor de los ALC a fin de supervisar los impactos que tengan las relaciones comerciales así establecidas. Como regla general, las evaluaciones de impacto sobre la sostenibilidad deben ser compiladas por organizaciones sin fines de lucro, como universidades públicas, a fin de evitar el sesgo de los clientes.

Además, la Comisión Europea debe desarrollar metodologías científicas que permitan evaluar el impacto general de su estrategia de política comercial. Parece que será necesario disponer de metodologías de evaluación más integradoras a fin de comprender plenamente los resultados de las políticas interrelacionadas, dado que el impacto acumulativo e interdependiente de ALC individuales puede ser distinto de los efectos individuales de un único ALC.

<sup>449</sup> El grupo está formado por Nueva Zelanda, Costa Rica, Fiji, Islandia, Noruega y Suiza; hay más información disponible en: <https://www.mfat.govt.nz/en/trade/free-trade-agreements/trade-and-climate/agreement-on-climate-change-trade-and-sustainability-accts-negotiations/#bookmark1>

<sup>450</sup> Werner Raza, Bernhard Tröster y otros, “How can international trade contribute to sustainable forestry and the preservation of the world’s forest through the Green Deal” (octubre de 2020), p.23, disponible en [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/603513/EXPO\\_IDA\(2020\)603513\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/603513/EXPO_IDA(2020)603513_EN.pdf)

## Alinear la política comercial de la UE con los objetivos nacionales de sostenibilidad

---

La política comercial de la UE debe formularse en el contexto más amplio de la transformación sostenible de Europa y, por lo tanto, apoyar las acciones que permitan construir una economía productiva que sea climáticamente neutra mientras respalda altos niveles de empleo y un bienestar social ampliamente compartido. Por lo tanto, la estrategia comercial revisada de la UE debe crear sinergias con políticas industriales, medioambientales y sociales ambiciosas e integrar la economía de la UE en cadenas mundiales de valor que sean justas y resilientes y que permitan un desarrollo económico sostenible e integrador en Europa.

Como parte de su trabajo inicial sobre una nueva estrategia de “autonomía estratégica abierta”, la Comisión Europea debe realizar un mapeo completo de los sectores, bienes y servicios claves, que son fundamentales para lograr los objetivos del Pacto Verde Europeo y las políticas que fomentan el bienestar y la sostenibilidad en Europa, en general. Cuando se identifiquen vulnerabilidades, por ejemplo en términos de acceso a bienes y materias primas que sean fundamentales, se deben proponer acciones concretas a fin de abordarlas, si fuera necesario, mediante la diversificación, el almacenamiento, el cuasi apuntalamiento o la exclusión de sectores y productos que sean críticos de los ALC de la UE. El futuro marco comercial de Europa debe garantizar que la política de la UE pueda impulsar activamente la transformación sostenible mediante intervenciones activas en los mercados, por ejemplo, utilizando la contratación pública a fin de alcanzar objetivos de política pública, el control de la inversión extranjera directa e instrumentos de defensa comercial que se apliquen junto al Mecanismo de Ajuste en Frontera del Carbono (véase el capítulo 5.2.1.) con la finalidad de crear igualdad de condiciones en la búsqueda de los objetivos de sostenibilidad medioambiental y social.

## Apoyar a los países en desarrollo en la creación de cadenas de suministro que sean más sostenibles

---

Las futuras relaciones comerciales de la UE con los países en desarrollo deben integrarse en marcos más generales que ayuden a esos socios a impulsar estrategias nacionales de transformación sostenible. Dado que es probable que se incremente la dificultad de comerciar con la UE de los países en desarrollo, ante la revisión propuesta de la política comercial de la UE en consonancia con los objetivos relacionados de sostenibilidad y bienestar, incluso con el reequilibrio del comercio de productos marrones a productos ecológicos, no incluir esa dimensión en la política comercial de la UE conduciría probablemente a una mayor brecha entre Europa y los países más pobres. Forjar alianzas estratégicas con los países en desarrollo a fin de permitirles aprovechar las oportunidades de desarrollo de cadenas de valor fundamentales para una economía sostenible, por ejemplo, en relación con el reciclaje y la economía circular, así como la transferencia de tecnología y el apoyo a la inversión en tecnologías ecológicas, debe, por lo tanto, formar parte de alianzas entre la UE y los países en desarrollo.

---

## Además, dichas asociaciones deben servir para aprovechar la contribución del sector privado

---

Por lo tanto, los acuerdos comerciales de la UE con los países en desarrollo deben incluir disposiciones que garanticen que las empresas que están sujetas a los requisitos de diligencia debida de los que se habla en el capítulo 3.4.1. no traspasan los costes relacionados a las empresas que operan “previamente” en dichas cadenas de suministro y, por lo tanto, subcontratan la carga financiera relacionada a los productores de los países en desarrollo. Las disposiciones relacionadas también deben garantizar que la sociedad civil local disponga de los medios y la capacidad requerida para participar en los procesos de diligencia debida, incluso mediante la identificación de riesgos potenciales y la presentación de quejas. Las medidas asociadas podrían adoptar la forma de medidas de ayuda al comercio, así como programas de apoyo activo que se realicen bajo la responsabilidad de las delegaciones de la UE en los países socios. Además, las asociaciones con países en desarrollo deben incluir incentivos a fin de que las empresas de la UE impulsen iniciativas de sostenibilidad en las cuales sus compromisos serios y a largo plazo lleven a las empresas a mejorar los resultados sociales y medioambientales en las cadenas de suministro. Ello garantizaría que los costes de las iniciativas de sostenibilidad emprendidas en las cadenas de suministro se comparten equitativamente entre las empresas líderes (que normalmente están registradas en países desarrollados) y las empresas que operan “previamente” en la cadena de suministro.<sup>451</sup>

## Asumir el liderazgo en sostenibilidad en la Organización Mundial del Comercio

---

El liderazgo de la UE en la revisión progresista del comercio internacional en consonancia con los objetivos políticos relacionados con la sostenibilidad y el bienestar debe asociarse a un fuerte compromiso con el marco comercial multilateral y con su modernización. Por lo tanto, la Comisión Europea debe trabajar con sus socios internacionales a fin de impulsar las reformas que hacen falta en la Organización Mundial del Comercio para garantizar que su labor y su reglamento sean coherentes –y apoyen– el comercio en aras del desarrollo sostenible en todo el planeta y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. En este sentido, debe ser una prioridad garantizar mayores vínculos permanentes entre la OMC y otras organizaciones y convenciones internacionales en áreas clave, como las Naciones Unidas, la Organización Internacional del Trabajo, la Organización Mundial de la Salud y los Acuerdos Ambientales Multilaterales. También deben acometerse reformas a fin de fortalecer la dimensión parlamentaria de la OMC y mejorar la participación de los agentes no estatales, como los representantes de las comunidades locales afectadas por los desafíos relacionados con el comercio y de las organizaciones de la sociedad civil, con miras a reforzar la legitimidad de la política comercial internacional. Fundamentalmente, el trabajo en una OMC reformada debe servir para reactivar iniciativas que estén relacionadas con asuntos comerciales y medioambientales, incluyendo las negociaciones sobre “una exención del clima” que garantice que las normas de la OMC no obstruyen las políticas a favor de la mitigación y la adaptación al cambio climático, un Acuerdo sobre bienes ecológicos, directrices para implementar enfoques de economía circular y la eliminación progresiva de las subvenciones perjudiciales, por ejemplo, a la pesca y los combustibles fósiles.

---

<sup>451</sup> Richard M. Locke, *The Promise and Limits of Private Power: Promoting Labor Standards in a Global Economy* (CUP 2013)

## Desarrollar una mayor capacidad multilateral a fin de garantizar que el comercio contribuye a la política mundial de salud pública

---

La pandemia de COVID-19 ha dejado al descubierto cómo el sistema actual de comercio multilateral es incapaz de generar resultados justos y efectivos ante la crisis mundial de salud pública. Además de las acciones recogidas en la sección 7.5.1. de este capítulo, es urgente actuar a fin de reformar y capacitar permanentemente el marco comercial multilateral en este sentido. Las acciones deben incluir la cooperación permanente entre la OMC y la Organización Mundial de la Salud (OMS), lo cual, como primer paso, debe llevar a la definición de una estrategia conjunta con la que se prevengan interrupciones en el comercio de productos médicos esenciales y a que se mapee y se expandan los suministros y la capacidad de producción mundiales, garantizando su distribución geográfica equitativa. La OMC y la OMS deben desarrollar todavía más su capacidad conjunta y permanente de gestión de crisis en caso de una futura crisis mundial de salud pública, incluso mediante la coordinación de acciones que incrementen rápidamente la capacidad de producción mundial de vacunas y tratamientos. Dentro de la OMC, el Comité de Comercio y Salud de reciente creación debe enfocarse en preparar la revisión y enmienda del reglamento de la OMC a fin de garantizar que funcione mejor en futuras pandemias. Ello debe incluir una evaluación específica del marco actual de las exenciones al Acuerdo ADPIC (aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio) a fin de determinar la necesidad de incluir más elementos de flexibilidad.

---

### 7.5.8. Desarrollo y solidaridad internacional para el bienestar sostenible

La pandemia de la COVID-19 ha actuado como una onda expansiva en todo el mundo en desarrollo. Ha expuesto e incrementado brutalmente las vulnerabilidades preexistentes en las infraestructuras de salud, pero también en el acceso a agua potable, a alimentos e incluso a los servicios educativos digitales durante los confinamientos, entre otros. Ha hecho retroceder años de avances en la reducción de la pobreza extrema y en la creación de estructuras económicas básicas para el empleo. La pandemia puede aumentar la pobreza extrema hasta en 200 millones de personas y ha interrumpido la educación de cientos de millones de niños y niñas. Es posible que muchos de ellos nunca vuelvan al colegio, en particular muchas niñas.

Sucede en muchas zonas que ya luchaban, cada vez más, contra los efectos del cambio climático en sus medios de vida y su entorno natural, especialmente en las zonas rurales (infografía con datos clave).

Ello muestra hasta qué punto la política de desarrollo mundial, en sus diferentes formas, mantiene una guerra contra la meta crisis mundial. No es el camino correcto. Los ODS han abierto una perspectiva diferente y, en concreto, involucran a los países más ricos de forma que sean más solidarios con los países que son económicamente más débiles, en particular, mediante una mayor cooperación para el desarrollo con el fin de facilitar medios adecuados y predecibles a los países en desarrollo (ODS 1).

La asistencia al desarrollo y el apoyo financiero y no financiero que facilita es más fundamental que nunca en un mundo que avanza en la dirección de un clima que cada vez es más disruptivo y del deterioro de la biodiversidad. Muchos países en desarrollo están más expuestos a todo ello y son menos capaces de adaptarse en comparación con los países ricos. Sin

embargo, la ayuda al desarrollo no puede convertirse en el cuerpo mundial de bomberos, trasladando cada vez más sus recursos limitados a diferentes formas de ayuda de urgencia, conforme aumenta la presión del clima, sobre la salud u otros impactos. Tampoco puede quedarse solamente en un intento de construir una comunidad internacional que sea más justa.

Aunque queda poco tiempo para que el mundo limite el cambio climático a niveles manejables, solo existe esa cantidad equivalente de tiempo a fin de que el mundo se asegure –en la medida que sea posible– de que los países más pobres pueden “asumir el impacto” y encontrar su propio camino hacia el desarrollo sostenible y el bienestar, lo antes posible.

- La política de desarrollo y la política medioambiental –en particular a través de la política del clima y las políticas de protección y desarrollo de la biodiversidad– empiezan a acercarse, en concreto, a través de iniciativas como el Fondo Verde para el Clima y la financiación de la adaptación de los países más pobres. Este avance debe abarcar mucho más y fusionarse en un enfoque integrado en torno a una nueva comprensión y práctica socio-ecológica de la política de desarrollo, que se combine con otras políticas, con la noción de bienestar sostenible en su núcleo, y donde la UE asuma una iniciativa global. De ahí también nuestra propuesta anterior sobre un Pacto Verde Mundial (7.5.4).
- La política de desarrollo y la política social, ya sea en el ámbito laboral o de manera más general en lo que respecta al bienestar mediante el acceso a alimentos, salud, vivienda, energía o educación, deben colocarse bajo un mismo paraguas, del nivel local al global. De ahí también nuestra propuesta anterior de un contrato social mundial (sección 7.5.5). Por ejemplo, una mejor aplicación de los derechos laborales por parte de

» La asistencia al desarrollo y el apoyo financiero y no financiero que facilita es más fundamental que nunca.«

## » Solo cuatro de sus Estados miembros proporcionan actualmente ayuda oficial al desarrollo de, al menos, el 0,7% de su RNB anual.«

una OIT reforzada, el fomento de un comercio que sea socialmente progresista o el desarrollo de un fondo mundial para la protección social y la salud enriquecerían de manera esencial la cooperación para el desarrollo. Todo ello se enriquecería aún más con la creación de un conjunto de normas vinculantes para la actividad empresarial internacional, como se recomienda en la sección 7.5.6.

- La financiación del desarrollo es más importante que nunca, al menos, por dos motivos. No se puede permitir que los esfuerzos de inversión sin precedentes que se están desplegando cada vez más en la UE, y ahora también en los EE.UU., creen una gran brecha de desarrollo entre las naciones más ricas y las más pobres. Sin embargo, los avances tecnológicos que se desencadenarán en aquellos países que inviertan pronto e intensamente corren el riesgo de provocar exactamente eso. Además, las consecuencias económicas y sociales de la pandemia en los países más pobres han hecho que la ayuda al desarrollo sea aún más relevante que antes. Las Naciones Unidas buscan soluciones, especialmente a través de la Iniciativa de Financiamiento para el Desarrollo en la Era de la COVID-19 y Más Allá (FFDI).<sup>452</sup> La UE debe apoyar esta iniciativa enérgicamente en los

próximos meses. También debe incrementar su propia solidaridad internacional. Aunque la UE es el mayor donante del mundo, con un máximo colectivo de 66.800 millones de euros en 2020 y representando casi la mitad de la ayuda oficial mundial al desarrollo,<sup>453</sup> solo cuatro de sus Estados miembros proporcionan actualmente ayuda oficial al desarrollo de, al menos, el 0,7% de su RNB anual<sup>454</sup> (Luxemburgo, Suecia, Dinamarca y Alemania, por ese orden). La participación colectiva de la UE se situó en el 0,50% de su RNB en 2020, mientras que, de hecho, solo otros dos Estados miembros más aportan algo más del 0,50%. Ello a pesar del compromiso asumido por la UE en 2005 de alcanzar el objetivo del 0,7% en 2015, y nuevamente en 2030. Por lo tanto, sigue siendo fundamental en relación con los recursos del desarrollo **que la UE y sus Estados miembros cumplan un compromiso renovado de llegar al objetivo colectivo del 0,7% de AOD (ayuda oficial al desarrollo) para 2030**, que debe acelerarse ante los nuevos desafíos urgentes ya existentes, como se han mencionado anteriormente. La UE también debe utilizar su diplomacia al más alto nivel a fin de conseguir que otros donantes ricos incrementen significativamente su ayuda financiera, así como a la hora de desarrollar fuentes financieras complementarias como las recogidas por la iniciativa FFDI.

### 7.5.9. Gobernanza global para el siglo XXI

Después de la Segunda Guerra Mundial, los avances institucionales que se produjeron a nivel internacional facilitaron el impulso a décadas de crecimiento económico sostenido, con la estabilidad geopolítica suficiente para permitir una transformación de la economía mundial, el paso de la guerra fría a un orden multipolar y el surgimiento de nuevas sociedades de comunicación y redes.

Sin embargo, lo que funcionó entonces no sirve igual de bien ahora, ya que el estancamiento congela la capacidad de resolución de problemas en la gobernanza mundial. Buscar caminos a través del estancamiento, y más allá del mismo, es una labor de enorme importancia a nivel nacional e internacional a fin de que la gobernanza mundial vuelva a ser eficaz, receptiva y apropiada para cumplir su propósito.

A la arquitectura de gobernanza internacional, que fue heredada en gran medida en la fase inmediata

<sup>452</sup> [https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/liquidity\\_and\\_debt\\_solutions\\_to\\_invest\\_in\\_the\\_sdgs.pdf](https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/liquidity_and_debt_solutions_to_invest_in_the_sdgs.pdf)

<sup>453</sup> [https://ec.europa.eu/international-partnerships/news/team-europe-increased-official-development-assistance-eu668-billion-worlds-leading-donor-2020\\_en](https://ec.europa.eu/international-partnerships/news/team-europe-increased-official-development-assistance-eu668-billion-worlds-leading-donor-2020_en), [https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/annex\\_-\\_tables\\_and\\_graphs\\_for\\_oda\\_memo\\_final\\_d1.pdf](https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/annex_-_tables_and_graphs_for_oda_memo_final_d1.pdf)

<sup>454</sup> [https://euaidexplorer.ec.europa.eu/content/overview\\_en](https://euaidexplorer.ec.europa.eu/content/overview_en)



de la posguerra –o incluso de antes, como sucede con la OIT– le hace falta una revisión desde hace mucho. Varias iniciativas intentaron promover un cambio durante los años noventa y hasta la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización de la OIT, en 2004.<sup>455</sup>

Esta última Comisión señaló en aquel momento que un motivo por el cual a objetivos sociales como el empleo no se les da prioridad a nivel mundial es, por ejemplo, que organizaciones internacionales con diferentes mandatos no trabajan juntas lo bastante bien. Por lo tanto, recomendó que las organizaciones internacionales pertinentes pusieran en marcha “iniciativas de coherencia de las políticas” a fin de desarrollar políticas más equilibradas que permitan lograr una globalización justa e inclusiva. El objetivo sería desarrollar progresivamente propuestas de políticas integradas sobre temas específicos que equilibren las preocupaciones económicas, sociales y medioambientales. En la actualidad, de hecho, que haya una mayor coherencia se ha convertido en un enfoque más generalizado en todas las instituciones internacionales, lo cual también está impulsado por el carácter integral de los ODS de las Naciones Unidas.

Sin embargo, la gobernanza global va mucho más allá de mejoras graduales de cómo las instituciones actuales trabajan juntas. Además, la calidad de la gobernanza global es un problema de todos nosotros y nosotras, en todo el planeta. La gobernanza de nuestros bienes comunes mundiales –como la paz, el trabajo digno para todos y todas, un medio ambiente saludable o la equidad social– es más importante que nunca.

El sistema actual de gobernanza global multilateral, que está integrado por toda una constelación de instituciones públicas y de partes interesadas a nivel internacional, regional y nacional, pero también urbanas (ciudades) y locales, es multinivel y tiene varias capas. Debe funcionar tanto horizontal como verticalmente ante cualquier problema global que tenga que abordarse. Dispone de cierta capacidad de adaptación ante los desafíos, en la búsqueda de caminos que permitan emerger de dichos problemas. Las negociaciones sobre el clima son un buen ejemplo. Pero esa gobernanza puede ser laboriosamente lenta, compleja, limitada y frágil, cuanto menos, incluso cuando se avanza en relación con los principales problemas mundiales. Ante ello, esos problemas pueden volverse cada vez más graves y difíciles de resolver, creando potencialmente una brecha peligrosa y creciente para todos nosotros y nosotras.

Este sistema no parece adecuado para el siglo XXI. Muchos de los problemas globales que requieren una respuesta siguen sin recibirla, o solo lo han hecho parcialmente. No hace falta aportar muchos más argumentos aquí. La humanidad está inmersa en una pandemia mundial y podemos ver ante nuestros ojos cómo el sistema de gobernanza mundial lucha por cooperar y encontrar respuestas comunes. Pero los instintos nacionales están dominando la formulación de las políticas mundiales.

No es de extrañar. El mundo multipolar actual choca con la creciente complejidad e interdependencia de los desafíos globales y ante cuáles serían las mejores políticas para abordarlos. Dirigentes nacionales y

» A la arquitectura de gobernanza internacional, que fue heredada en gran medida en la fase inmediata de la posguerra –o incluso de antes, como sucede con la OIT– le hace falta una revisión desde hace mucho.«

<sup>455</sup> Esas iniciativas incluyeron, en particular, la Comisión de Gobernanza Global (1995), el Grupo de Trabajo Independiente sobre el Futuro de las Naciones Unidas (1995), Idris y Bartolo (2000), el Proyecto de Reforma de la Gobernanza Global (Camilleri y otros, 2000), el Informe Zedillo (2001) y la Comisión Mundial de la OIT para la dimensión social de la globalización (2004).

gobiernos siguen atrapados en la lógica de la legitimidad y la rendición de cuentas nacionales, mientras las instituciones internacionales no responden en absoluto a los ciudadanos y las ciudadanas del mundo en términos democráticos. El choque es más fuerte en el ámbito del cambio climático y, como es comprensible, ha generado revueltas pacíficas en calles de todo el planeta, en particular, entre las generaciones más jóvenes a las que les resulta más difícil aceptar los límites de la gobernanza y la acción internacional a medida que quedan más expuestos que nunca. Pero también se puede ver en la implementación de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030, que tiene que desplegar enormes esfuerzos institucionales a nivel internacional a fin de impulsar una agenda que solo puede depender de procesos de reiterados conjuros y de presentación voluntaria de informes y que ya está descarrilando debido a una crisis pandémica que a su vez choca con los límites de la buena gobernanza mundial.

Sin embargo, es ciertamente muy difícil concebir una solución prefabricada que permita salir del estancamiento en el que se encuentra la gobernanza global. Cualquier reforma futura debería, al menos, considerar los siguientes elementos:

- Una reevaluación objetiva de los roles y las competencias de cada organismo internacional en el sistema de las Naciones Unidas y en otros, que lleve a una arquitectura de gobernanza que sea más eficaz de cara a abordar los desafíos globales y que se base en misiones claras.
- Una evaluación de los recursos financieros que hacen falta para afrontar los desafíos globales a un nivel común e internacional con miras a dotar de una capacidad presupuestaria más fiable y suficiente al sistema de las Naciones Unidas.
- Una revisión de los procesos de participación democrática, representación y toma de decisiones dentro de cada institución internacional.
- Una transición hacia el desarrollo de la legitimidad democrática y la rendición de cuentas de las instituciones internacionales ante los ciudadanos/as y la sociedad civil a nivel mundial.
- Una mayor participación de las ciudades en las políticas de gobernanza global y en los procesos de toma de decisiones, ya que la proporción de ciudadanos y ciudadanas que habitan en las ciudades superará los dos tercios de la población mundial a mediados de este siglo.<sup>456</sup>

Con el fin de avanzar hacia propuestas que sean creíbles y tengan visión de futuro en un sistema de gobernanza global que sea apropiado para el siglo XXI, recomendamos iniciar primero un proceso nuevo y abierto de reflexión entre expertos y expertas, e impulsaríamos que se adopte una iniciativa a fin de crear una **“Comisión Mundial para la Gobernanza Global del Siglo 21”**, cuyo trabajo podría ser apoyado en un comienzo por un pequeño número de países o instituciones públicas como la Comisión Europea.

### 7.5.10. Nuevos caminos hacia el bienestar: una Carta Mundial de la Riqueza Común

En el capítulo 6 hemos defendido un enfoque europeo de “riqueza común”, que podría ampliarse a nivel internacional.

En la práctica, el bienestar sostenible no puede alcanzarse únicamente con el objetivo de mejorar los recursos materiales a nivel individual. En primer lugar, en muchos países existen límites políticos y económicos que determinan hasta qué punto pueden producirse cambios en los sistemas tributarios que permitan que la sociedad sea mucho más justa. Eso no significa que los sistemas de impuestos sobre la renta no deban ser más progresivos, o que la riqueza no deba ser gravada. Ciertamente tiene que ser así, pero no debe ser la única vía.

Entre otras cosas, porque una sociedad sostenible no puede enfocarse básicamente en conseguir más bienestar de forma sostenible mediante el incremento del poder adquisitivo de la mayoría en una carrera interminable e insostenible por el crecimiento económico y el consumo material. Existe un imperativo, que está científicamente documentado, de apartarse del sistema económico actual excesivamente materialista y consumista.<sup>457</sup> Se requiere un enfoque distinto para hacerlo, a fin de abordar las desigualdades y no centrarse solo en la desigualdad monetaria.

<sup>456</sup> <https://www.un.org/development/desa/en/news/population/2018-revision-of-world-urbanization-prospects.html>

<sup>457</sup> Ver concretamente <https://www.nature.com/articles/s41467-020-16941-y>

## » Hemos defendido un enfoque europeo de “riqueza común”, que podría ampliarse a nivel internacional.«

Además, las reformas fiscales que apuntan a la reducción de la desigualdad son potencialmente inestables porque dependen de decisiones políticas de los gobiernos que pueden revertirse con los cambios de mayorías. A fin de abordar estas dos preocupaciones, la política fiscal de redistribución debe combinarse con un enfoque de mayor alcance y que sea más estable dirigido a una base común/colectiva de riqueza no monetaria que sea accesible y esté a disposición de todas y todos, y que actúe como motor de los objetivos de desarrollo sostenible. Ese enfoque también podría prestar un apoyo significativo a la lucha contra la pobreza y, en particular, a las formas extremas de pobreza. Utilizando la propuesta de “riqueza común” formulada en el contexto europeo en el capítulo 6, un enfoque mundial garantizaría igualmente que se garantice a todas las personas el acceso gratuito a un conjunto de servicios básicos y esenciales, como la educación, tratamientos médicos, transporte público o cultura, y acceso a bajo costo a un conjunto de bienes básicos y esenciales, incluyendo alimentos y agua, energía, suelo y vivienda. Ello permitiría, al mismo tiempo, que las autoridades públicas garanticen que dichos servicios y bienes sean medioambientalmente sostenibles.

A fin de encuadrar este enfoque, una **Carta Mundial de la Riqueza Común** podría otorgar un conjunto de derechos de bienestar sostenible a todos los ciudadanos y ciudadanas, que podrían incluir, por ejemplo:

- Educación y formación gratuitas y de calidad desde la primera infancia y durante toda la vida.
- Atención sanitaria gratuita de calidad.
- Una vivienda digna y energéticamente eficiente, suelo, energía limpia y alimentos saludables y a bajo costo.
- Transporte público asequible y no contaminante
- Acceso gratuito a internet

# ANEXO de recomendaciones políticas



Vivir en una economía orientada al bienestar sostenible de todos y todas

Que la elaboración de políticas de la Unión Europea sea apropiada para el bienestar sostenible de todos y todas

**01**

Reformar la base de la elaboración de políticas de la UE mediante la adopción de un Pacto de Bienestar Sostenible que estipule compromisos de política ejecutables en relación con el bienestar humano y planetario sostenibles.

**02**

Desarrollar la capacidad institucional de la UE a través de una Capacidad de Futuros de la Comisión Europea, una Comisión de Bienestar Sostenible del Parlamento Europeo y un Consejo de Bienestar Sostenible.

**03**

Adoptar un acuerdo interinstitucional de cooperación y una fuerte participación parlamentaria en asuntos relacionados con el pacto de bienestar sostenible y su gobernanza.

**04**

Alinear el marco de la política fiscal de la UE con los objetivos de política relacionados con el bienestar sostenible.

**05**

Crear una capacidad fiscal significativa de la UE para facilitar estabilidad a las economías de la zona euro.

**06**

Alinear el presupuesto de la UE con objetivos de bienestar y sostenibilidad que estén más equilibrados.

07

Ampliar el presupuesto de la UE con nuevos recursos propios para convertirlo en un motor potente en la transición a un nuevo modelo de sociedad que se base en los principios de bienestar sostenible para todos y todas.

08

Garantizar una mayor coherencia entre los objetivos de bienestar sostenible y la política monetaria revisando el mandato del Banco Central Europeo.

09

Garantizar la coherencia de las políticas a nivel nacional y de la UE mediante un procedimiento de presupuesto europeo de bienestar sostenible.



## Vivir en una economía orientada al bienestar sostenible de todos y todas

# Que las finanzas y la economía digital sirvan al bienestar sostenible de todos y todas

10

Mantener el calendario inicial de implementación de la taxonomía de finanzas verdes de la UE.

11

Complementar la taxonomía verde con una taxonomía social que se enfoque en la dimensión social de la sostenibilidad y el bienestar.

12

Definir un principio horizontal de “no causar un daño significativo” para garantizar que las inversiones verdes no comprometen los objetivos sociales, y viceversa.

13

Establecer normas uniformes sobre los bonos verdes y sociales de la UE para instrumentos de inversión que se basen en las taxonomías verdes y sociales.

14

Mejorar la disponibilidad de información sobre la sostenibilidad en los mercados financieros mediante normas de información sobre sostenibilidad que sean integrales, rigurosas y comparables.

15

Penalizar las inversiones “marrones” mediante revisiones específicas de la regulación prudencial del sector financiero.

16

Someter al sector financiero a pruebas de estrés de carbono para determinar sus vulnerabilidades que surgen del cambio climático y la transición a un modelo económico que sea neutro en cuanto al clima.

17

Exigir a los bancos y a las empresas financieras que definan estrategias integrales de cero emisiones netas de carbono para garantizar que la transición verde no lleva a una crisis del mercado financiero.

18

Actualizar el Reglamento sobre las Agencias de Calificación Crediticia de la UE para garantizar que se tienen en cuenta los temas de sostenibilidad y crear una agencia pública de la UE.

19

El mandato de los reguladores de las plataformas debe reflejar la dimensión de las plataformas para garantizar que la economía digital pueda regularse y gobernarse apropiadamente.

20

Un control más estricto de las fusiones en la economía digital y que se penalicen las infracciones de las condicionalidades asociadas.

21

Garantizar la interoperabilidad entre los servicios digitales y los mercados para evitar que los operadores de los servicios digitales encierren a los usuarios y a las usuarias monopolizando sus datos e incrementando sus ganancias.

22

Prohibir la publicidad dirigida para frenar la maximización de beneficios mediante la manipulación de los consumidores y las consumidoras.

23

Regular las técnicas de participación de las usuarias y los usuarios que les manipulan y que tienen impactos cada vez más perjudiciales sobre la democracia.

24

Fomentar la diversidad en el mercado digital de bienes, servicios y contenido, rompiendo el dominio de un puñado de gigantes digitales.

25

Un marco europeo para el altruismo de datos que favorezca formas de compartir datos que sirvan al bien público.

26

Definir normas estrictas para garantizar que la IA esté obligada a cumplir estándares éticos que garanticen el respeto de los derechos fundamentales.

27

Comprobaciones de conformidad obligatorias para las aplicaciones de IA de cara a garantizar que cumplen estándares éticos.

28

Que el uso de la IA sea transparente y capacitar a los ciudadanos y las ciudadanas a luchar contra los casos de discriminación.

29

Desarrollar una política industrial ambiciosa para una IA que sea ética y esté fabricada en Europa.

30

Crear centros nacionales de especialización para una IA ética y que ofrezcan asesoría y apoyo a las empresas.



Vivir en una economía orientada al bienestar sostenible de todos y todas

## Convertir las empresas en agentes de bienestar sostenible para todos y todas

31

Exigir que las grandes corporaciones de alto riesgo definan estrategias integrales de sostenibilidad que garanticen que las empresas contribuyen a la transición a un nuevo modelo económico que se enfoque en la sostenibilidad y el bienestar.

32

Adoptar una Directiva europea sobre diligencia corporativa dotada de carácter obligatorio para que las empresas respondan por su impacto sobre la sociedad y el medio ambiente.

33

Condicionar las ayudas estatales y el acceso a la contratación pública al buen gobierno corporativo.

34

Reforzar el derecho de representación de los empleados a nivel de juntas para darles voz a las partes interesadas de la empresa en la estrategia corporativa.

35

Reforzar los derechos de los trabajadores a la información y la consulta especialmente en relación con la gestión del cambio y la reestructuración.

36

Eliminar los incentivos por los cuales los gestores de las empresas se centran en exceso en los intereses de los accionistas de forma que las consideraciones de creación de valor a largo plazo puedan prevalecer en la toma de decisiones corporativas.

37

Limitar los derechos de voto de los grandes accionistas para limitar la concentración de poder en la toma de decisiones corporativas.

38

Recompensar al accionariado a ser paciente a fin de mitigar la presión de que las empresas se centren en el beneficio a corto plazo.

39

Una Directiva de la UE que cree el estatuto de empresas de beneficio público en todos los Estados miembros de la UE que promueva formas de negocios motivadas por un objetivo público.

40

Introducir incentivos y prestar servicios de apoyo para promover la adopción del estatuto de las empresas de beneficio público.

41

Desarrollar un plan de acción para la economía social de la UE que aborde los desafíos actuales y apoye a este sector que puede jugar un papel destacado en un modelo económico que se enfoque en la sostenibilidad y el bienestar.

42

Crear un servicio específico de la Comisión para coordinar las políticas de la economía social.

43

Incluir la economía social en la futura taxonomía de finanzas sociales y sostenibles de la UE para mejorar el acceso a las finanzas de los operadores de la economía social.

44

Apoyar la digitalización de la economía social.

45

Fomentar la colaboración entre la economía social y las empresas convencionales para permitir el aprendizaje mutuo.

46

Crear capacidad intersectorial dentro de la Comisión Europea para la gobernanza de los procesos de innovación orientados a objetivos.

47

Utilizar las experiencias obtenidas como parte de una estrategia de cambio en el seno de la Comisión Europea con vocación innovante y orientada a objetivos claros y cuya finalidad sería la de incentivar a las autoridades públicas, de todos los niveles, a hacer lo mismo.

48

Crear centros europeos de innovación que establezcan redes entre las infraestructuras públicas de investigación y las empresas públicas y privadas a fin de aunar su experiencia y potencial y permitir transferencias de conocimiento y tecnología.

49

Impulsar la Ciencia Europea de la Sostenibilidad para crear una mayor capacidad de investigación y desarrollo interdisciplinar que aborde los desafíos sociales.

50

Adaptar la financiación de la investigación y de la innovación del sector privado de cara a crear mejores incentivos para que las empresas contribuyan a los procesos de innovación orientados a objetivos específicos.

51

Desarrollar una norma europea para los fondos de innovación que recicle los beneficios del desarrollo y la innovación que hayan sido financiados públicamente.



Vivir en una sociedad de cambio: el imperativo de una transición justa

## Resiliencia: una definición inclusiva para implementar políticas transformadoras

52

Desarrollar indicadores generales de vulnerabilidad de la UE, los Estados miembros y las regiones (nivel NUTS 2).

53

Crear un cuadro de indicadores de resiliencia de la UE y sus Estados miembros.

54

Crear evaluaciones de impacto de resiliencia climática que estén “integradas”, que combinarían diferentes tipos de herramientas de elaboración de cara a descubrir las interrelaciones existentes entre las dimensiones ambientales, económicas y sociales del desarrollo, enfocándose en la importancia de llevar las desigualdades a un primer plano.



Vivir en una sociedad de cambio: el imperativo de una transición justa

## Gobernanza de inclusión y una democracia abierta para una transición justa

55

El concepto de un proceso de Transición Justa debe consagrarse en la legislación, así como el papel de los interlocutores sociales en su gobernanza. La Ley del Clima, el Pacto Verde Europeo y la Estrategia de Adaptación deben mencionar explícitamente el diálogo social y el papel de los sindicatos.

56

Invitar a los Estados miembros a elaborar estrategias nacionales de justicia del clima como parte de sus planes nacionales de clima y energía (los NECP, por sus siglas en inglés).

57

Crear un consejo asesor del Pacto Verde Europeo, que incluya representación sindical.

**58**

A nivel sectorial y laboral, ampliar el alcance de la negociación colectiva a las cuestiones de la transición verde de cara a debatir sobre el impacto del proceso de descarbonización sobre el empleo y los salarios, así como los impactos sobre las necesidades de capacitación, la salud y la seguridad en el trabajo.

**59**

Negociar acuerdos a nivel sectorial y empresarial a fin de mapear la evolución futura de las necesidades de competencias y crear consejos sectoriales de capacitación en el marco de un compromiso general de retención, reciclaje y reasignación de trabajadores y trabajadoras, y asegurar y apoyar el desarrollo de capacidades, particularmente de los trabajadores vulnerables.

**60**

Desarrollar y fortalecer una red de representantes sindicales en el lugar de trabajo e involucrar a los trabajadores y las trabajadoras en acciones concretas con el objetivo de evaluar la huella ambiental que deja su empresa.

**61**

Fomentar el compromiso y la participación activa de todas las partes interesadas, incluyendo a los jóvenes, a fin de impulsar el cambio hacia una Europa que sea más sostenible.

**62**

Desarrollar marcos locales de inclusión para una transición que sea justa e inclusiva con las partes interesadas, especialmente aquellas que representan a los más vulnerables (a las OSC, incluyendo ONG y diversas partes interesadas).

**63**

Introducir un estatuto de asociación europea para fortalecer la libertad de asociación, reunión y expresión.

**64**

Construir varias “conferencias ciudadanas” a escala paneuropea que incluyan un panel de ciudadanos/as, expertos/as y legisladores/as que debatan sobre la importancia respectiva de las distintas dimensiones del bienestar y acuerden un cuadro de indicadores común para su implementación.

**65**

Involucrar a los ciudadanos en grupos de deliberación y participación a fin de debatir sobre caminos concretos y deseados hacia el bienestar sostenible de todos y todas, desarrollando los conceptos de conversaciones de creación de espacios comunitarios.

**66**

Asegurar que todos los ciudadanos y las ciudadanas puedan acceder de manera abierta y comprobable a la información sobre inversiones y reformas financiadas por la UE –gastos, implementación física y procedimientos–, y que se facilite el seguimiento participativo a nivel local.

**67**

La Comisión Europea debe explorar formas innovadoras para comprometerse eficazmente con los ciudadanos y las ciudadanas a fin de obtener ideas, crear soluciones conjuntamente y aprovechar las oportunidades que brindan las herramientas de gobierno digital.

**68**

Construir un modelo europeo de prácticas locales y regionales que se sustente en presupuestos participativos que sean sensibles al clima.



## Vivir en una sociedad de cambio: el imperativo de una transición justa

# La educación y el aprendizaje de larga duración

**69**

Proteger la educación integral como un bien público y proteger el papel social de las escuelas y la educación.

**70**

La Unión Europea debe lanzar una consulta amplia sobre el futuro de la educación y las capacidades en un planeta interconectado y en cambio constante.

**71**

El Plan de Acción Europeo de Educación debe implementar el Pilar Europeo de Derechos Sociales y exigir a los Estados miembros que presenten sus estrategias nacionales y adopten un seguimiento claro de las acciones y las reformas nacionales en línea con sus siguientes objetivos.



**72**

Es importante que la educación inclusiva cree una cultura escolar democrática teniendo en cuenta las necesidades de todas las partes interesadas en la educación (incluyendo maestros y maestras, líderes escolares y otro personal docente, estudiantes, padres y madres, y la comunidad educativa en general).

**73**

La Comisión Europea debe llevar a cabo una investigación exhaustiva y realizar una evaluación de impacto, así como ajustar los objetivos sobre el impacto de la crisis de la COVID-19 en la educación, los estudiantes y los profesores en base a datos que sean fiables.

**74**

Garantizar una financiación adecuada a la educación y los profesores (la financiación de la educación debe considerarse una inversión más que un coste para la sociedad y los presupuestos nacionales).

**75**

La UE debe ser más ambiciosa a la hora de garantizar una inversión sostenible, en una educación inclusiva y de alta calidad, e invertir más a fin de favorecer la innovación con el mejor equipo de aprendizaje y enseñanza en las escuelas.

**76**

Garantizar una financiación adecuada a largo plazo a nivel europeo, nacional, regional y local, con el fin de desbloquear todo el potencial de las capacidades de desarrollo sostenible en todos los sectores de aprendizaje.

**77**

Determinar que la estrategia europea de capacidades para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia debe garantizar el derecho al aprendizaje a lo largo de la vida para todos y todas, y en todos los ámbitos.

**78**

Introducir un sistema de compensación que se base en capacidades en las empresas que acceden a los fondos públicos a fin de mejorar las habilidades de los trabajadores y mediante el acuerdo con los representantes de los trabajadores y las trabajadoras, ya que este sistema garantizaría un retorno de esa inversión pública.

**79**

El Plan de acción para la educación digital debe ayudar a promover la transición digital en la educación con objeto de apoyar la formación, conforme a las necesidades del alumno, y también llegar a las personas que vivan en áreas remotas.

**80**

Los Estados miembros de la UE deben conectar mejor las políticas medioambientales con las políticas educativas y la Comisión Europea debe apoyar la creación de estrategias nacionales de competencias y habilidades ecológicas.

**81**

La prospectiva estratégica será una herramienta fundamental a la hora de predecir y preparar políticas que aborden estos problemas y no dejar a nadie atrás y evitar una escasez seria de habilidades en las industrias tecnológicamente avanzadas de Europa y apoyar a los trabajadores y las trabajadoras de más edad para adquirir nuevos conocimientos relevantes, particularmente en el área de las nuevas tecnologías.

**82**

La educación cívica que promueva sociedades que sean equitativas, inclusivas y justas debe integrarse en la educación desde las edades más tempranas hasta la vida adulta.

**83**

Promover una mentalidad ecológica en los programas de habilidades, educación y formación, más allá del mercado laboral, como un área importante de competencia ciudadana.

**84**

Incorporar el Desarrollo Sostenible a las políticas y a programas de educación y formación como el Espacio Europeo de Educación y el Plan de Acción de Educación Digital, alineándolos con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.



Vivir en una sociedad de cambio: el imperativo de una transición justa

**Una transición justa y políticas sensibles con los lugares para una cohesión sostenible**

85

Deben recopilarse y utilizarse sistemáticamente a nivel local los datos sobre la exposición a los peligros ambientales por grupo socio-profesional o de ingresos y sobre la vulnerabilidad acumulada y los riesgos para la salud entre los grupos sociales debido al reparto de la carga frente a la desigualdad ambiental.

86

Hay que recopilar datos de manera sistemática sobre asuntos como las oportunidades, la calidad institucional, el bienestar y la prosperidad a nivel local, así como sobre el impacto del comercio, la globalización y la automatización, entre otros procesos, a nivel sub-nacional.

87

Mapear las convulsiones de los mercados laborales provocadas por la transición económica a un nuevo sistema productivo y la transición a una economía baja en carbono.

88

Promover un escrutinio público y abierto a nivel local para fortalecer el papel de las organizaciones que representan los intereses económicos y sociales y de la sociedad civil afectadas por la transición en estrategias territoriales integradas.

89

Prestar una atención generalizada a las necesidades de las regiones más vulnerables en todas las políticas de la UE, incluyendo el apoyo de las transiciones energética, digital e industrial, que tienden a adoptar un enfoque descendente y que no corresponden con sus necesidades.

90

Asegurar que las reformas estructurales incluyen una sensibilidad que se base en el lugar.

91

Apoyar y fomentar las inversiones en sectores que tengan un alto potencial de creación de empleo y protección ambiental, como la eficiencia energética, las energías renovables, con especial atención a la pobreza energética, la movilidad sostenible y la mejora de las infraestructuras del transporte, entre otras inversiones.



Vivir en una sociedad de cambio: el imperativo de una transición justa

## La justicia del clima: necesitamos un marco de adaptación equitativo y políticas medioambientales justas

92

Un Reglamento sobre la Gobernanza de la Justicia del Clima. El progreso ecológico no puede conducir a una regresión social, y los hogares de menores ingresos no deben asumir los costes de esta transformación ecológica, ya sea pagando precios más altos o impuestos, o mediante cambios en el mercado laboral que los dejen desempleados. Del mismo modo, no debe dejar atrás a regiones y comunidades expuestas o vulnerables.

Más aún, siempre que sea posible, las políticas dirigidas a la descarbonización deben utilizarse para generar progreso social, mejorando el bienestar económico y social de todas y todos. A pesar de una serie de importantes iniciativas de la UE a fin de abordar este problema (como el Fondo de Transición Justa o el próximo Fondo Social del Clima), gran parte dependerá de cómo los gobiernos nacionales y regionales aborden los riesgos sociales y las oportunidades de la transformación ecológica. Por lo tanto, junto a las iniciativas “Fit for 55”, la Comisión Europea debe presentar un Reglamento de gobernanza de la justicia climática, especialmente inspirado en el enfoque existente de la Unión para la gobernanza de la energía a fin de desarrollar y supervisar planes nacionales de justicia climática.

93

La estrategia de adaptación de la UE debe ser jurídicamente vinculante.

94

Integrar la adaptación climática y la maximización de los beneficios colaterales a fin de promover un futuro que sea más sostenible en todas las políticas de la UE pertinentes –como la agricultura y la producción de alimentos, la silvicultura, el transporte, el comercio, la energía, el medio ambiente y la gestión del agua, edificios, infraestructuras, las políticas industriales, marítimas y pesqueras, así como política de cohesión y desarrollo local, y las políticas sociales– y que se garantice que otras iniciativas del Pacto Verde europeo sean coherentes con las medidas de adaptación y mitigación del cambio climático.

**95**

Desarrollar una fuerte dimensión social, que anteponga a las personas. La estrategia de adaptación debe incluir indicadores significativos a fin de supervisar sus impactos socioeconómicos y evaluar el valor de la prevención y la gestión de los riesgos vinculados al cambio climático.

**96**

Apoyar las políticas de protección social para proteger a los grupos de menores ingresos frente a las amenazas que plantean los peligros climáticos.

**97**

Las medidas de adaptación deben promover la igualdad de género, y no socavarla. Eso significa que las mujeres deben participar en “el examen de género” de todas las propuestas a fin de evaluar su impacto específico.

**98**

La UE debe guiar con más detalle la política de cara a ayudar a las comunidades locales a desarrollar e implementar planes de adaptación, y apoyar la planificación urbana y la inversión en vivienda e infraestructuras resilientes.

**99**

La UE debe planificar las consecuencias e invertir en servicios públicos, infraestructuras, protección social y regímenes de seguros, de modo que nuestras sociedades estén preparadas para afrontar los desafíos.

**100**

La política pública tendrá que jugar un papel fundamental a la hora de facilitar bienes públicos destinados a la adaptación y garantizar que los procesos e instituciones sociales sean lo bastante flexibles para aprender y valorar las opciones de política.

**101**

Diseñar un seguro de riesgo climático para los hogares de bajos ingresos, como un elemento fundamental del estado de bienestar socio-ecológico.

**102**

Introducir instrumentos legislativos que reconozcan el mayor riesgo para la seguridad y la salud que enfrentan los trabajadores y las trabajadoras debido al cambio climático, y crear obligaciones para protegerlos.

**103**

Establecer mecanismos de protección social a nivel europeo que ayuden a los Estados miembros en caso de emergencias.

**104**

Supervisar estrictamente el desarrollo y la aplicación de las estrategias nacionales de adaptación, en particular, en lo que respecta a la evaluación del impacto socioeconómico del cambio climático, y asegurarse de que los sindicatos participen.

**105**

Facilitar suficiente financiación para la adaptación mediante el incremento de los importes destinados a la adaptación de los diferentes Fondos Estructurales y de Inversión europeos.

**106**

Los sindicatos europeos y las organizaciones europeas de empleadores deben establecer un diálogo social fuerte y estable en relación con las implicaciones que el cambio climático puede tener sobre la salud y la seguridad de los trabajadores y las trabajadoras con el fin de ofrecer orientaciones a las empresas sobre cómo deben actuar para proteger a sus empleados.

**107**

Promover la adopción de políticas industriales integradas que sean consistentes con los objetivos de desarrollo sostenible, dotando a la industria de objetivos estratégicos claros, con un marco regulatorio, financiero, fiscal y jurídico que sea estable y permitiendo la creación de empleos verdes dignos.

**108**

Promover la inversión en tecnologías sostenibles. Promover la inversión pública y privada, europea y nacional, en tecnologías verdes a través del I+D europeo, así como la creación de plataformas tecnológicas europeas destinadas a tecnologías de bajo o cero carbono.

**109**

En las regiones y las industrias que están más afectadas por la transición, promover la diversificación económica, así como la adopción de políticas y medidas que permitan una transición justa de los trabajadores.

**110**

Garantizar una transición que sea justa requerirá una adaptación de los sistemas profesionales y educativos, pero también políticas activas del mercado de trabajo dirigidas a la creación de empleo, la formación y el aprendizaje permanente.

**111**

En las regiones que dependen de actividades intensivas en carbono, el proceso de transición debe llevar a apoyar a los trabajadores y las trabajadoras con medidas destinadas a crear una recalificación y una reasignación de personal de los sectores en declive a los sectores en crecimiento.

**112**

Identificar desafíos y oportunidades vinculados al proceso de descarbonización y promover iniciativas dirigidas a la reconversión y la reubicación de trabajadores a los sectores en desarrollo en aquellos sectores y regiones más afectados por el cambio.

**113**

Promover la integración de medidas de protección social adecuadas, incluyendo aquellas dirigidas específicamente a quienes se verán afectados negativamente y, en particular, a los trabajadores que dependen en gran medida de los recursos naturales o se enfrentan a cambios estructurales importantes, en las políticas nacionales de cambio climático.

**114**

Promover mecanismos, incluyendo dinero público, instrumentos económicos e incentivos a fin de garantizar que haya infraestructuras y apoyos adecuados para aquellos consumidores que deseen elegir un estilo de vida con bajas emisiones de carbono.

**115**

Añadir una disposición que garantice que el acceso a los servicios energéticos es un derecho social básico. En este sentido, debe establecerse una definición europea general de pobreza energética, que sea perfeccionada por los Estados miembros de acuerdo a sus propias circunstancias nacionales.

**116**

Que se fijen criterios sobre un porcentaje mínimo y significativo en los planes de obligación de eficiencia energética dirigidos a los ciudadanos que sean pobres en energía. Un “Observatorio Europeo de la Pobreza Energética” que reúna a todas las partes interesadas ayudaría a definir los indicadores europeos de pobreza energética.

**117**

La CE debe lanzar sin demora “una estrategia de transición justa para el sector de la automoción” a fin de anticipar y gestionar los cambios.

**118**

Más financiación de la UE para ayudar a las autoridades locales, regionales y nacionales a superar los obstáculos administrativos, financieros y económicos actuales con objeto de que la renovación sea accesible a todas y todos, de modo que las personas vulnerables no soporten los altos costes iniciales.

**119**

Los subsidios públicos a favor de los combustibles fósiles deben eliminarse lo antes posible.



Llevar una vida sana en un planeta descarbonizado y protegido  
Un camino justo para la descarbonización: más allá del precio del carbono, la necesidad de valor del carbono y una agenda política que sea consistente

**120**

Establecer objetivos políticos más amplios para la fijación de precios del carbono. La Comisión Europea debe facilitar evaluaciones más exhaustivas, completas y detalladas sobre trabajos de calidad y empleo. El objetivo sería integrar los beneficios sociales generales de las políticas con más aspiraciones climáticas, especialmente en términos de bienestar y calidad de vida.

**121**

Que el RCDE (Régimen de Comercio de Derechos de Emisión) sea más eficiente. El límite del RCDE de la UE debe ajustarse significativamente en vista del papel destacado de las emisiones procedentes de las instalaciones reguladas por el RCDE de la UE.

**122**

Que el RCDE sea más justo. La asignación gratuita debe suprimirse y ser reemplazada por la subasta de todos los derechos de emisión. Esa medida haría que el RCDE de la UE fuera más justo para los ciudadanos y las ciudadanas, ya que dividiría los costes de la transición a bajas emisiones de carbono de forma más equitativa entre los ciudadanos y la industria.

**123**

El Mecanismo de Ajuste en Frontera de las Emisiones de Carbono debe formar parte de una estrategia industrial más amplia de la UE y acompañarse de la eliminación completa de todas las medidas actuales destinadas a mitigar la fuga de carbono, incluidas las asignaciones gratuitas del RCDE. Debe diseñarse de forma que se limite el riesgo de deslocalización de las actividades de producción en la cadena de valor.

**124**

Asignar los ingresos de la fijación de precios del carbono (RCDE y CBAM reformados) a políticas de transición y mitigación que sean justas. Deben explorarse opciones que permitan fijar el precio del carbono mediante una contribución a pagar por sectores que no están incluidos en el RCDE, donde parte de los ingresos resultantes financien el apoyo a los trabajadores, las comunidades y las regiones.

**125**

Los dividendos del carbono: un uso equitativo de los ingresos. Los ingresos por fijación de precios del carbono deben utilizarse para contrarrestar las posibles consecuencias sociales y económicas negativas que resultan del proceso de descarbonización, y estos ingresos recaudados por el aumento de los precios del CO<sub>2</sub> deben redistribuirse entre los ciudadanos y las ciudadanas. Transferir esos ingresos para reducir el impacto del coste de la vida en los hogares más afectados desproporcionadamente por el precio del carbono.

**126**

Aspirar a un desacoplamiento neto, usando como referencia las emisiones de consumo de gases de efecto invernadero, y no solo las emisiones de producción, y promover una estrategia global integral de justicia climática colectiva sobre esta base y usando otros criterios de equidad.

**127**

Establecer un presupuesto europeo de carbono para cuantificar la cantidad de emisiones de GEI que se podrían emitir en total durante cada período de 5 años hasta llegar a 2050 y definir una distribución justa del espacio de emisiones entre los países en base a principios de equidad.



Llevar una vida sana en un planeta descarbonizado y protegido

# Alinear las políticas y los marcos reguladores con el objetivo de alcanzar los objetivos del clima y de bienestar sostenible

**128**

Facilitar un marco integral para situar a la industria de la UE en el camino correcto de cara a alcanzar la neutralidad climática en 2050. Hace falta una inversión masiva en el desarrollo y el despliegue de tecnologías innovadoras que sean bajas en carbono.

**129**

Establecer una estrategia integral de renovables. Incrementar el objetivo de la energía renovable ayudaría a garantizar y desarrollar una cadena de valor industrial en la UE para las tecnologías renovables y, por lo tanto, crear nuevos empleos de calidad.

**130**

Apoyar las tecnologías intersectoriales como formas de descarbonizar la industria de gran consumo de energía (EII, por sus siglas en inglés).

**131**

Crear plataformas europeas de cooperación, como infraestructura compartida en tecnologías de procesos sostenibles y la organización de simbiosis industrial.

**132**

Apoyar los programas de reajuste para las PYMES en las cadenas de valor de las EII que están especializadas en tecnologías convencionales con el fin de ayudarlas a redefinir el posicionamiento de su cadena de valor y a reorientar sus competencias básicas preservando el empleo.

**133**

Mejorar la eficiencia energética con renovables. La transformación a un sistema de energía sostenible, con una alta proporción de energías renovables, cumpliría los objetivos climáticos y se pagaría por sí misma. Daría lugar a la creación de empleos masivos de ahora a 2050, y sus beneficios para la salud, el medio ambiente y el clima representarían hasta seis veces más que los costes adicionales asociados a la reconfiguración del sector energético.

**134**

Construir nuevas infraestructuras que apoyen las nuevas tecnologías y procesos. Hará falta una planificación que esté coordinada al detalle, junto a incentivos específicos para garantizar que se construye la infraestructura adecuada en el momento oportuno. El uso de hidrógeno renovable, por ejemplo, requerirá una mejora estratégica y rápida tanto de la producción como de la distribución de la electricidad renovable y deberá tratarse en el marco de la gobernanza de la Unión de la Energía.

**135**

Abordar las limitaciones de las tecnologías de captura y almacenamiento de carbono con un enfoque serio. La UE debe adoptar un objetivo de reducción de emisiones para 2030, que esté complementado con un objetivo diferente de absorciones a fin de garantizar que ambos avanzan al ritmo necesario e independiente entre sí, evitando la confusión y los incentivos contraproducentes. La combinación de emisiones y absorciones en un solo objetivo provocaría que otros países hicieran lo mismo y socavaría la transparencia y la confianza que se requieren para acelerar la transición hacia la neutralidad climática.

**136**

Rediseñar los sistemas de movilidad en torno a la accesibilidad, esto es, garantizando que las personas pueden acceder fácilmente a puestos de trabajo, oportunidades, bienes, servicios y comodidades, dando prioridad a los modos sostenibles y creando proximidad entre las personas y los lugares para ampliar la capacidad de cambio, al tiempo que mejora la calidad de vida al facilitar una mejor equidad, salud, economía y seguridad vial, y obteniendo resultados ambientales más variados.

**137**

Impulsar y ampliar el marco de Ecodiseño. Apoyar que se amplíe el alcance de los productos cubiertos por los requisitos mínimos de rendimiento de ecodiseño, incluidos los contenidos de materiales y químicos, la durabilidad, la reparabilidad y la reciclabilidad, la huella de carbono y medioambiental y el abastecimiento sostenible (el contenido reciclado, en particular), de forma que los productos sostenibles sean la norma.

**138**

Establecer incentivos económicos efectivos en estrategias de ahorro de recursos. La creación de incentivos para configurar un mercado dinámico de reparaciones reduciría los costes y alentaría a los usuarios a reparar sus productos.

**139**

Desarrollar nuevos requisitos de diseño ecológico para los productos digitales y electrónicos con la implementación de una Responsabilidad Ampliada del Productor (EPR, por sus siglas en inglés) de la UE, según la cual el fabricante sería responsable de todo el ciclo de vida de los productos.

**140**

Abordar los crecientes problemas de la gestión de residuos. Todos los envases deben estar diseñados para ser reutilizados y reciclados, ser transparentes en cuanto a su composición química, recolectarse por separado, y sus materiales deben ser de origen sostenible.



Llevar una vida sana en un planeta descarbonizado y protegido

## La contribución crucial de los sumideros de carbono naturales a la reducción de emisiones de GEI

141

Solo debe considerarse neutra en carbono en la legislación climática de la UE la biomasa que cumpla los criterios de sostenibilidad. Las emisiones de gases de efecto invernadero por la quema de biomasa que no cumplan estos criterios deben contabilizarse en los mecanismos de fijación de precios del carbono.

142

La PAC debe establecer objetivos concretos contra la conversión a tierras de cultivo y financiar la restauración de los sumideros de carbono que estén dañados.

143

Intensificar la acción de la UE contra la deforestación y la degradación forestal.

144

Proponer una restricción de amplio alcance de la cantidad de microplásticos contenidos en los productos que se comercializan en el mercado de la UE/EEE a fin de evitar que acaben en el medio marino tras un ciclo de vida altamente contaminante.



Llevar una vida sana en un planeta descarbonizado y protegido

## “Una” salud humana y planetaria

145

Incorporar el enfoque “una salud” en Europa a fin de desarrollar la preparación frente a una pandemia, mejorar los programas de prevención de la pandemia e investigar y controlar los brotes en todos los sectores.

146

La prevención puede tener un impacto significativo en el logro de los objetivos de bienestar sostenible y en la sostenibilidad de los sistemas de salud, particularmente en relación con la creciente carga de enfermedades crónicas que están relacionadas con causas ambientales. Los sistemas de bienestar deben dirigirse mejor a las poblaciones que están en situaciones de vulnerabilidad. Facilitar una cobertura sanitaria universal debe ser un elemento clave de tales esfuerzos, creando condiciones de igualdad en términos de acceso y utilización de los servicios de salud.

147

Incluir un capítulo reforzado en el Pilar Europeo de Derechos Sociales, que subraye el derecho a un medio ambiente saludable como un elemento esencial para garantizar condiciones de vida y de trabajo adecuadas y promover el bienestar.

148

Realizar pruebas de estrés a la capacidad de los sistemas de salud de los Estados miembros para gestionar de manera socialmente equitativa las enfermedades existentes y las próximas crisis y tensiones relacionadas con el cambio climático.

149

Alinear las políticas que tienen como objetivo reducir los efectos del cambio climático sobre la salud humana, por ejemplo, fortaleciendo los servicios de salud, con el objetivo de reducir la pobreza y las desigualdades.

150

Garantizar el reconocimiento de la biodiversidad como un bien público de carácter global y como una agenda política central, a todos los niveles de gobierno, además de la Estrategia de Biodiversidad que se ha propuesto recientemente para 2030.

\* “One Health” es un enfoque promovido por las Naciones Unidas para diseñar e implementar programas, políticas, legislación e investigación en los cuales múltiples sectores se comuniquen y trabajen juntos de cara a lograr mejores resultados de salud pública.

## 151

Establecer una Ley de Biodiversidad. La pérdida de biodiversidad y el cambio climático son desafíos de similar magnitud y urgencia, y que están fundamentalmente interrelacionados. Deben abordarse juntos como parte de una recuperación ecológica e inclusiva más general. En lugar de incentivar actividades que dañan la biodiversidad, los gobiernos y la UE deben redirigir las ayudas a actividades que generen resultados socioeconómicos y que tengan un impacto positivo sobre la biodiversidad. Ello implicaría establecer un marco de biodiversidad que sea jurídicamente vinculante, similar a la Ley del Clima, que defina una ruta a través de un conjunto de objetivos de obligado cumplimiento para 2030, 2040 y 2050, y los compromisos asumidos en la COP15. La Comisión debe presentar una propuesta legislativa a tal efecto sin demora.

## 152

La protección de la biodiversidad debe integrarse en todo el gasto y todos los programas de la UE en base a la taxonomía de la UE, con los principios de precaución y “el que contamina paga” prevaleciendo en las acciones de la UE.

## 153

Aumentar la inversión en conservación, uso sostenible y restauración de la biodiversidad y poner precio a la pérdida de biodiversidad, fijando objetivos de gasto en biodiversidad en las medidas de estímulo y los planes de recuperación de la COVID-19, y reformar las ayudas que sean perjudiciales para la biodiversidad.

## 154

Desarrollar e incorporar evaluaciones del impacto sobre la salud de los riesgos de las enfermedades emergentes y pandémicas en los principales proyectos de desarrollo y uso de la tierra.

## 155

Alinear la PAC con los objetivos del Pacto Verde Europeo dedicando suficientes fondos de calidad de la PAC a incentivar y recompensar a los agricultores y las agricultoras de manera que cumplan los objetivos del Pacto Verde Europeo. Ello incluiría: reducir el uso de pesticidas, fertilizantes y antimicrobianos, incrementar la agricultura orgánica, la agroecología y la agrosilvicultura, desplegar elementos de paisaje de alta biodiversidad, reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, prevenir la pérdida y el desperdicio de alimentos, mejorar la circularidad del sector agrícola, entre otras cosas, mejorando el ciclo de los nutrientes, protegiendo y restaurando los ecosistemas (especialmente en Natura 2000 y las áreas protegidas), y promoviendo dietas saludables que sean sostenibles.

## 156

Hacer cumplir los principios de precaución, “no regresión” y “no hacer daño” en todos los aspectos de la política alimentaria y agrícola.

## 157

Llenar el vacío legislativo sobre la protección del suelo proponiendo un marco que sea jurídicamente vinculante de cara a abordar la degradación del suelo a nivel de la UE, incluyendo la reducción de la erosión del suelo, aumentar su buen estado y la biodiversidad y gestionar los contaminantes presentes en el mismo.

## 158

Reforzar la gestión de las crisis del mercado agrícola en la PAC con una reserva presupuestaria que sea suficiente y específica y utilizando auténticos reguladores sectoriales nacionales y europeos, como los que existen en el sector energético.

## 159

Promover la integración de la agricultura agroecológica en la agricultura de la UE a fin de organizar la transición a modelos de producción y consumo que generen salud a la larga. La política agrícola europea puede y debe servir a los objetivos del bienestar sostenible, en todos sus componentes.

## 160

Adoptar una estrategia integral de salud ambiental a fin de agilizar los requisitos de salud en las propuestas políticas relevantes de la UE. La estrategia debe proporcionar un marco coherente en relación con las amenazas a la salud pública asociadas al medio ambiente, incluyendo la contaminación del aire, el agua y el suelo.

## 161

Enfocarse en los beneficios colaterales que existen entre el Plan de Acción de contaminación cero y el Plan europeo de lucha contra el cáncer, la Estrategia de la granja a la mesa y la Estrategia de biodiversidad de la UE para 2030.

## 162

Iniciar una estrategia europea que proponga medidas concretas para reducir la exposición a los disruptores endocrinos como los pesticidas, complementando la estrategia para la sostenibilidad de las sustancias químicas, publicada por la Comisión Europea, como parte de la ambición de contaminación cero de la UE.

## 163

Evaluar sistemáticamente el ciclo de vida de las sustancias peligrosas y su impacto sobre el aire, el suelo y los recursos hídricos, las aguas superiores e inferiores, a fin de realizar una evaluación holística del impacto de las propuestas legislativas sobre el bienestar en base a evidencias, y considerando los aspectos sociales, medioambientales y los beneficios económicos de dicho enfoque.

## 164

Desarrollar soluciones digitales que contribuyan a reducir la contaminación (informes y seguimiento en vivo de la calidad del aire y las emisiones, establecer un sistema de alerta armonizado sobre los niveles de contaminación, centralizar todos los datos disponibles relacionados con la contaminación a fin de mejorar su trazabilidad a lo largo de todo el ciclo de vida, de la producción (integrando el consumo de recursos) al uso, y en las fases de emisión y liberación).



Tener una vida segura en una sociedad justa, igualitaria y diversa

## Garantizar sustentos para todos y todas en Europa

**165**

Adoptar una ley de la UE contra la pobreza que comprometa a las instituciones de la UE y a los Estados miembros a erradicar la pobreza en Europa en 2050.

**166**

Utilizar definiciones e indicadores adecuados que midan la exposición de los ciudadanos y las ciudadanas a la pobreza, teniendo en cuenta el coste real de la vida mediante la definición de cestas de referencia.

**167**

Establecer normas comunes sobre regímenes de ingresos mínimos para garantizar que todos los ciudadanos, independientemente de su edad o situación laboral puedan acceder a ingresos mínimos que resistan a la pobreza.

**168**

Integrar la ley de lucha contra la pobreza y sus objetivos en el Pacto Europeo de Bienestar Sostenible y en el procedimiento del presupuesto del bienestar para impulsar la coherencia política a nivel nacional y de la UE.

**169**

Facilitar cofinanciación para la implementación de la ley contra la pobreza mediante los Fondos Sociales y de Inversión de la UE.

**170**

Crear un fondo de reaseguro de la UE para los sistemas de renta mínima de cara a garantizar que están adecuadamente financiados, también en tiempos de crisis económica.

**171**

Crear una comisión independiente sobre el futuro de los sistemas de seguridad social para facilitar asesoría para la adaptación proactiva de los regímenes de seguridad social a los desafíos futuros.

**172**

Crear una garantía europea de empleo sostenible que facilite un empleo remunerado a los parados de larga duración y apoye a las comunidades locales a cubrir sus necesidades.

**173**

Adoptar la Directiva de la UE sobre unos salarios mínimos adecuados para garantizar mínimos salariales en todos los segmentos del mercado laboral de la UE.

**174**

Desarrollar una estrategia europea de cero empleo precario para erradicar las formas más perjudiciales de empleo antes de 2030.

**175**

Fortalecer la posición de los autónomos en el mercado laboral abordando sus vulnerabilidades sociales y facilitando servicios específicos de apoyo.

**176**

Continuar con los esfuerzos para garantizar una movilidad laboral transfronteriza que sea justa en el mercado laboral de la UE especialmente mediante una mejor coordinación de los sistemas de seguridad social.

**177**

Garantizar la equidad en la economía de las plataformas adoptando legislación de la UE que establezca una presunción refutable de empleo para los trabajadores y las trabajadoras de las plataformas digitales.

**178**

Proponer un paquete de teletrabajo justo en la UE que establezca flexibilidad para los empleados y proteja sus derechos laborales y su salud y seguridad.

**179**

Crear una Garantía de Vivienda de la UE que otorgue a todos los ciudadanos y las ciudadanas un derecho exigible a una vivienda digna y asequible

**180**

Integrar los indicadores de vivienda reforzados y vinculantes en el Pacto Europeo de Bienestar Sostenible y el proceso del presupuesto del bienestar.

**181**

Desarrollar una capacidad de gobernanza real en relación con la política de vivienda a nivel de la UE.

**182**

Mejorar la capacidad de inversión pública y privada para garantizar que se cubre la demanda de vivienda asequible.



**183**

Considerar las necesidades de vivienda de una población de la UE que envejece y abordarlas en la política de vivienda nacional y de la UE.

**184**

Estimular el intercambio de mejores prácticas en política de vivienda entre las autoridades nacionales y locales.

**185**

Definir normas de calidad de la UE para los servicios de cuidado infantil y de cuidados a largo plazo para garantizar que todos los europeos y las europeas pueden acceder a servicios de asistencia de buena calidad.

**186**

Apoyar buenas condiciones laborales en el sector asistencial con medidas específicas para mejorar los salarios y la educación y la formación de los trabajadores y las trabajadoras del sector.

**187**

Privilegiar a los operadores responsables en el sector asistencial ampliando el papel de los proveedores del sector público y de las empresas con objetivos de servicio público.

**188**

Introducir una garantía asistencial de la UE que garantice que los cuidadores/as no formales tienen ingresos adecuados.

**189**

Apoyar a los Estados miembros con disposiciones de cofinanciación de la UE y con acceso a la financiación de forma que puedan cumplir los objetivos del acuerdo asistencial europeo.

**190**

Coordinar la acción política en relación con el acuerdo asistencial europeo a través del procedimiento del presupuesto europeo del bienestar.



## Tener una vida segura en una sociedad justa, igualitaria y diversa

# Luchar contra las desigualdades de ingresos y riqueza

**191**

Lanzar una ofensiva europea de negociación colectiva para lograr el objetivo de incluir al 90% de la población activa de la UE en la negociación colectiva para 2030.

**192**

Ofrecer mejores resultados de negociación colectiva a los trabajadores a tiempo parcial construyendo sobre las buenas prácticas desarrolladas a nivel nacional.

**193**

Permitir la negociación colectiva para los autónomos mediante reformas específicas de la normativa de competencia.

**194**

Adoptar una Directiva de transparencia salarial reforzada de la UE que sea eficaz y permita que los trabajadores y las trabajadoras luchen contra la discriminación salarial y las excesivas desigualdades salariales.

**195**

Abolir el principio de unanimidad en materia fiscal en el Consejo Europeo que hace prácticamente imposible que se avance hacia la justicia fiscal.

**196**

Introducir un impuesto sobre el patrimonio neto de la UE que garantice que los hogares más adinerados de la UE contribuyen a financiar las políticas que impulsan la sostenibilidad y el bienestar.

**197**

Poner fin a la carrera de mínimos en los impuestos corporativos globales implementando el acuerdo internacional sobre el tipo mínimo efectivo del impuesto de sociedades.

**198**

Introducir un impuesto de la UE sobre las transacciones financieras y una tasa digital de la UE.

**199**

Crear un marco plenamente armonizado de fiscalidad de las empresas en la UE que acabe con la competencia fiscal de las empresas y reduzca los costes de cumplimiento de las empresas que operan en el mercado único europeo.

**200**

Introducir un impuesto temporal para las empresas con beneficios extraordinarios durante la pandemia de la COVID-19 a fin de recaudar una contribución del sector empresarial que financie el coste de la crisis de salud pública.

**201**

Adoptar medidas que generen transparencia y rendición de cuentas en relación con la fiscalidad empresarial y patrimonial.

**202**

Tomar una iniciativa progresista para adoptar una Carta de la Riqueza Común que sirva para reforzar los servicios públicos y apoye a las comunidades a lanzar proyectos que tengan beneficios mutuos sociales y medioambientales.



Tener una vida segura en una sociedad justa, igualitaria y diversa

## Capacitar a las mujeres y a las minorías: los héroes de la COVID

**203**

Una evaluación europea del impacto de la COVID sobre la igualdad, que se presente en una Cumbre de Igualdad de la UE, con la finalidad de generar responsabilidad política por el sufrimiento experimentado por los grupos sociales marginados y establecer prioridades para futuras acciones políticas.

**204**

Lanzar un procedimiento anual de presentación de informes sobre diversidad e inclusión en la UE a fin de favorecer un compromiso regular y estructurado de la política de la UE con desafíos y tendencias evidentes.

**205**

Crear una estructura dedicada a la igualdad en el Consejo que refleje las estructuras relacionadas del Parlamento Europeo y la Comisión.

**206**

Adoptar una Directiva horizontal contra la discriminación de cara a garantizar que los ciudadanos y las ciudadanas pueden acceder a recursos efectivos ante cualquier forma de discriminación y desigualdad en todos los sectores de la sociedad.

**207**

Desarrollar un estatuto uniforme para los organismos nacionales de igualdad que contribuya a modificar actitudes sociales, facilitar asistencia a las víctimas de discriminación y apoyar la preparación de acciones políticas efectivas.

**208**

Establecer un compromiso jurídicamente vinculante para acabar con la brecha salarial y de pensiones por motivos de género para 2030 mediante una reforma efectiva del mercado laboral y la seguridad social.

**209**

Desbloquear las negociaciones sobre la Directiva de mujeres en los consejos de administración a fin de garantizar que las mujeres tengan el mismo acceso a los puestos de toma de decisiones en la economía.

**210**

Adoptar cuotas de representación de mujeres en los órganos públicos de toma de decisiones.

**211**

Hacer un mayor uso de la integración de la perspectiva de género y de las evaluaciones de impacto de género en la elaboración de políticas de la UE y en los programas de inversión de la UE.

**212**

Trasponer el Convenio de Estambul del Consejo de Europa a la legislación de la UE a fin de desarrollar un marco coherente de la UE para la lucha contra la violencia que se ejerce contra las mujeres, incluyendo la violencia de género en la lista de delitos de la UE.

**213**

Que los derechos sexuales y reproductivos resistan las convulsiones, evaluando el impacto de la crisis de la COVID-19 sobre la disponibilidad de los servicios y los recursos asociados y preparando soluciones efectivas.

**214**

Garantizar una implementación efectiva de la Estrategia de Igualdad LGTBIQ de la UE, especialmente usando instrumentos jurídicos a fin de lograr un cambio real.

**215**

Crear la oficina del coordinador europeo de la discapacidad que se encargue de incluir los temas y las preocupaciones relacionadas con la discapacidad en la política de la UE.

**216**

Establecer un sistema que sea justo, coherente y eficaz para la migración laboral de carácter legal a fin de luchar contra los incentivos para que los migrantes recurran a formas irregulares de migración y para ayudar a cubrir las necesidades de capacidades y talento humano de Europa.

**217**

Apoyar a las comunidades locales en la integración de migrantes y refugiados facilitando apoyo financiero a las autoridades locales.

**218**

Endurecer la postura en la defensa del Estado de derecho, usando los instrumentos de los que actualmente puede disponer la Comisión Europea.

**219**

Introducir un estatuto europeo para las organizaciones independientes de la sociedad civil a fin de impulsar un espacio cívico vibrante en todos los países de la UE y ayudar a la sociedad civil a repeler ataques de los gobiernos nacionales.



## Vivir en un mundo dedicado al bienestar humano y planetario sostenible

**220**

Una exención de patentes a fin de acelerar y desplegar la fabricación y la distribución de las vacunas de la COVID-19 por todo el mundo.

**221**

Un plan de distribución de la carga de varios años por un valor de 30.000 millones de dólares para financiar las vacunas de los países más pobres.

**222**

Una iniciativa de la UE que proponga un modelo global de indicadores de bienestar “más allá del PIB” en el marco del sistema de informes de contabilidad de las Naciones Unidas y un nuevo enfoque de gobernanza que promueva “el presupuesto del bienestar” en todo el mundo, de los niveles de gobernanza nacional a los locales.

**223**

Una iniciativa de la UE para organizar una Cumbre Internacional sobre Desarrollo Sostenible y Bienestar Global, durante la segunda mitad de 2022, que se base en un enfoque multinivel y de múltiples partes interesadas, con instituciones internacionales, países, regiones, ciudades y actores no estatales.

**224**

Un ambicioso plan de 15 puntos con una ambición climática de 1,5°C para la COP26 de Glasgow.

**225**

Una nueva iniciativa global de política del clima, desarrollada por las Naciones Unidas para 2023, que aspire a lograr la neutralidad mundial de carbono, al menos, en 2045 (y en 2040 para el mayor número posible de países que sean capaces de hacerlo) y a fijar nuevos objetivos ambiciosos en términos de emisiones negativas hacia un mundo de cero emisiones.

**226**

Una iniciativa de la UE sobre un Pacto Verde Mundial al comienzo de la COP26.

**227**

Un Contrato Social Mundial que incluya 4 iniciativas:

- Capacitar a la OIT en su función de creación de normas y gobernanza en relación con la implementación de los ODS de las Naciones Unidas.
- Una iniciativa de política global sobre el trabajo informal en la economía mundial.
- Un Fondo Mundial de Salud y Protección Social.
- Una etiqueta social mundial.

**228**

Un tipo mínimo global para el impuesto de sociedades de, al menos, el 20% y una distribución justa de los ingresos del impuesto de sociedades entre los países más pobres.

**229**

Una Convención de la Naciones Unidas sobre Responsabilidad Empresarial.

**230**

Flanquear las negociaciones comerciales de la UE con hojas de ruta para la sostenibilidad que sean claras y viables

**231**

Capítulos de Comercio y Desarrollo Sostenible más efectivos y ejecutables en los Acuerdos de Comercio Exterior de la UE.

**232**

Reequilibrar los Acuerdos de Comercio Exterior de la UE de bienes y servicios “marrones” a verdes.

**233**

Utilizar mejor y de forma más oportuna las evaluaciones de impacto sobre la sostenibilidad en las negociaciones comerciales de la UE, y que la evaluación política se inicie junto al proceso de negociación e influya en las negociaciones de manera continua.

**234**

Una política comercial de la UE alineada con los objetivos nacionales de sostenibilidad.

**235**

Alianzas estratégicas de la UE con los países en desarrollo a fin de permitirles aprovechar las oportunidades de desarrollo de cadenas de valor que son fundamentales para una economía sostenible.

**236**

Acuerdos de Comercio Exterior de la UE para movilizar una contribución del sector privado.

**237**

Reformar la Organización Mundial del Comercio para garantizar que su labor y su reglamento sean coherentes –y apoyen– el comercio en aras del desarrollo sostenible en todo el planeta y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

**238**

Desarrollar una mayor capacidad multilateral para garantizar que el comercio contribuye a la política mundial de salud pública.

**239**

Una iniciativa de la UE que promueva un enfoque integrado sobre una nueva comprensión y práctica socio-ecológica de la política de desarrollo, en combinación con otras políticas, con la noción del bienestar sostenible en su núcleo (conexiones con las recomendaciones del Pacto Verde Mundial y el Contrato Social Mundial).

**240**

Aumentar la ayuda al desarrollo, concretamente mediante la Iniciativa de Financiamiento para el Desarrollo en la Era de la COVID-19 y Más Allá (FFDI, por sus siglas en inglés) y logrando el objetivo del 0,7% de AOD (ayuda oficial al desarrollo) para la UE en 2030.

**241**

Una Comisión Mundial para la Gobernanza Global del siglo XXI.

**242**

Una Carta Mundial de la Riqueza Común.

» El “Gran Cambio” es el resultado del trabajo comprometido de la Comisión Independiente por la Igualdad Sostenible, copresidida por Poul Nyrup Rasmussen y Teresa Ribera Rodríguez. Trata de garantizar que estemos equipados para hacer frente a los tiempos exigentes en los que vivimos mediante la búsqueda de un nuevo conjunto de propuestas de políticas progresistas que sean ambiciosas y realistas dentro de una visión compartida de una sociedad progresista donde la neutralidad del carbono y la igualdad sostenible se sitúen en el centro de nuestra estrategia.«

**Iratxe García Pérez,**

Presidenta del Grupo S&D del Parlamento Europeo

» El mensaje fundamental de este informe de política es que los progresistas deben construir una nueva alianza entre el progreso ecológico y social. La lucha por el medio ambiente y la lucha por una sociedad que sea más equitativa y justa forman parte de la misma batalla.«

**Eric Andrieu,**

Vicepresidente del Grupo S&D responsable de Progressive Society

» Debemos dar forma a un futuro común que se base en la solidaridad, la dignidad humana y el respeto de la naturaleza, donde la actividad económica se enmarque firmemente dentro de las necesidades sociales y los límites planetarios. Este modelo debe conducir a una expansión humana que sea sostenible y al bienestar planetario. Ello es de suma importancia en relación con nuestra juventud, a quien le debemos un futuro distinto y mejor.«

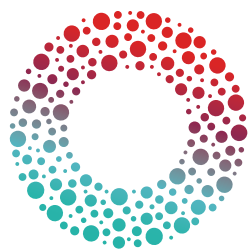
**Teresa Ribera Rodríguez,**

Vicepresidenta del gobierno España

**Poul Nyrup Rasmussen,**

Ex primer ministro de Dinamarca y ex presidente del Partido de los Socialistas Europeos

Copresidentes de la Comisión Independiente para la Igualdad Sostenible



**progressive  
society**