



# Europa y América Latina y el Caribe ante el reto de una recuperación justa, inclusiva y sostenible



**Leire Pajín\***  
Fundación EU-LAC

---

*La pandemia ha puesto en evidencia las vulnerabilidades de un modelo de desarrollo desigual e injusto. Necesitamos reforzar la cooperación birregional entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe. Fortalecer los mecanismos multilaterales de colaboración será clave para dotarnos de una gobernanza global sólida y efectiva, con la Agenda 2030 como la mejor hoja de ruta posible.*

## La pandemia del coronavirus y el reto de la gobernanza global

Antes del estallido de la pandemia, la comunidad científica había advertido de forma reiterada sobre la posibilidad de que el mundo pudiera sufrir una crisis sanitaria de características semejantes. Al mismo tiempo, voces expertas del ámbito del desarrollo como las del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible<sup>1</sup>, apuntaban los riesgos que una emergencia de estas características podía llevar aparejados para el desarrollo global, teniendo en cuenta las vulnerabilidades estructurales pre-existentes. Y así ha sido. La pandemia se ha mostrado al tiempo como un

---

\* Leire Pajín Iraola, Presidenta Fundación EU-LAC, Presidenta Red Española para el Desarrollo Sostenible (REDS) y Directora Desarrollo Sostenible del Instituto de Salud Global de Barcelona (ISGlobal).

1. UN Sustainable Development Group. <https://unsdg.un.org/es>

síntoma y un elemento potenciador de una crisis sistémica global que el planeta viene sufriendo desde hace años, evidenciando las limitadas capacidades de resiliencia del sistema. El balance, 19 meses después, deja más de 231 millones de personas infectadas y más de cuatro millones fallecidas en todo el mundo, la mitad de ellas en América Latina y el Caribe, según la Organización Panamericana de la Salud. Al mismo tiempo, la recesión ocasionada por la COVID-19 ha impactado de forma singular en todas las economías: en las avanzadas y emergentes, ampliando las brechas de desigualdad ya existentes; y entre los países de renta media y baja, con dificultades añadidas tanto en la dinámica y acceso a la vacunación necesaria para la salida de la crisis, como en la capacidad de implementar políticas para la recuperación económica y la protección social. En términos de empleo, según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en 2020 la pandemia desencadenó la mayor crisis que han experimentado los mercados laborales, con una desocupación que se incrementó en nueve puntos llegando a tasas de desempleo de un 46,9% en la región<sup>2</sup>. Una crisis que ha afectado especialmente a las

mujeres, con grandes reducciones en el número de trabajadoras asalariadas y menores posibilidades de desarrollar acciones emprendedoras; o en el entorno familiar, con el incremento del trabajo de cuidados no remunerado y la amenaza de la violencia de género. Todo ello queda sobradamente documentado en el informe, “*Los impactos sociales y económicos del COVID-19 en las mujeres. Resultados: una revisión actualizada*” del Center for Global Development<sup>3</sup>, que deja constancia de cómo los importantes avances en derechos conseguidos son frágiles logros que pueden revertirse.

Más allá de un virus letal como el de la COVID-19, la enorme magnitud de esta crisis está también relacionada con una acción humana poco sostenible y con las carencias estructurales del actual modelo de desarrollo. A esta crisis de globalización, que el sociólogo Ulrich Beck describió como “la sociedad del riesgo mundial”<sup>4</sup>, se suma un escenario internacional marcado por la insuficiencia y deterioro de los mecanismos de gobernanza globales en un clima político y social polarizado. En este contexto, la relación entre Europa y América Latina y el Caribe no puede explicarse sin

2. Estudio económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) “Dinámica laboral y políticas de empleo para una recuperación sostenible e inclusiva más allá de la crisis del COVID-19”. 2021. [https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/47192/S2100393\\_es.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/47192/S2100393_es.pdf)

3. The Impacts of COVID-19 on Women's Social and Economic Outcomes: An Updated Review of the Evidence. Megan O'Donnell, Shelby Bourgault, Lotus McDougal, Nabamallika Dehingia, Wendy Wei Cheung, and Anita Raj. CGD Policy Paper 225. August 2021. Center for Global Development.

4. Beck, Ulrich (2008), La sociedad del riesgo mundial. En busca de la seguridad perdida, Barcelona, Paidós.

reconocer los cambios sucedidos en las últimas décadas: desde la guerra fría y los distintos conflictos políticos, hasta el surgimiento de nuevas democracias y el estallido de sucesivas crisis económicas. Asistimos hoy a nuevos escenarios en ambas regiones. En el caso de América Latina, con una transición política que reta de forma notable la fortaleza de sus instituciones regionales. En el de Europa, con nuevos e inesperados escenarios como el del Brexit y otras diferencias internas, que ponen en riesgo los fundamentos de la integración europea. A esto se suma el surgimiento de la región de Asia-Pacífico como socio comercial inevitable, y el acercamiento de la política exterior de Estados Unidos hacia ambas regiones. Estos cambios políticos nos obligan a reexaminar las ventajas y potencialidades de una asociación estratégica birregional UE-ALC desde una perspectiva de valores, problemas y soluciones compartidos, pero sobre todo a identificar los desafíos de una agenda común renovada.

Tanto la Unión Europea como América Latina y el Caribe se encuentran, en algunos temas trascendentales, en el mismo lado de la historia. La visión de ambas regiones refleja preocupaciones comunes en torno a los desafíos del planeta,

el orden mundial y las relaciones interregionales, especialmente en cuestiones de desarrollo y comercio. En este sentido, la superación de la pandemia puede tener el potencial de renovar el entendimiento y la cooperación, atesorando las ventajas de la relevancia estratégica mutua frente a la polaridad creciente. Más allá de errores pasados y altibajos en las relaciones entre ambas regiones, la pandemia y sus consecuencias podrían convertirse en un motivo para reactivar vínculos y renovar la cooperación conjunta, tanto en el futuro inmediato como a largo plazo. Tal y como advertía Josep Borrell, Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad de la Comisión Europea, ***“es en momentos de crisis agudas cuando se ponen a prueba los vínculos entre países amigos. Y esta crisis nos ha vuelto a recordar que nuestra resiliencia depende también de la cooperación internacional. De esta crisis, solo saldremos unidos”***<sup>5</sup>. El vínculo entre nuestras regiones debe superar asimetrías pasadas y basarse en una relación de igualdad desde la cual impulsar una cooperación renovada, con la Agenda 2030 de Naciones Unidas como guía de consenso internacional. En este sentido, las respuestas para enfrentar la pandemia están dando lugar a formas de cooperación más allá de la tradicional ayuda al desarrollo.

---

5. “La UE y América Latina y el Caribe: aunar esfuerzos frente a la Covid 19” Josep Borrell. Alto Representante Acción exterior UE (20 septiembre 2020) <https://www.fundacioncarolina.es/la-ue-y-america-latina-y-el-caribe-aunar-esfuerzos-frente-a-la-covid-19/>

## El rol de las organizaciones regionales: reforzar el multilateralismo para una recuperación inclusiva y sostenible

En el periodo inmediatamente anterior a la pandemia, el estado de las relaciones UE-ALC atravesaba una fase de estancamiento debido a múltiples factores, tanto internos como externos. Frente a ello, hoy tenemos una gran oportunidad para fortalecer de nuevo nuestros lazos e impulsar juntos la recuperación justa, sostenible e inclusiva que ambas regiones necesitan. Prueba de ello es la Reunión Ministerial Informal de la Unión Europea y América Latina y el Caribe celebrada el pasado 14 de diciembre de 2020, en la que se destacaron las oportunidades que ofrece **“la amplia red de acuerdos de asociación y acuerdos comerciales entre la UE y los socios de ALC para atraer inversiones e impulsar la recuperación económica a ambos lados del Atlántico”**<sup>6</sup>. Se trata de un punto de inflexión para la relación de ambas regiones en materia de autonomía estratégica, en el ámbito geopolítico y en la transición hacia nuevos modelos de

desarrollo. La Fundación EU-LAC, que reúne de manera exclusiva a 60 países de las dos regiones, la Comisión Europea y los representantes pro-tempore de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), impulsa el cumplimiento e implementación de estos acuerdos y potencia la cooperación birregional con recomendaciones para políticas públicas de impacto en el contexto de la recuperación. Una acción que converge con iniciativas conjuntas implementadas por la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) en favor de la asociación estratégica birregional.

Las respuestas para enfrentar la pandemia están dando lugar a formas de cooperación más allá de la tradicional ayuda al desarrollo.

La XXVII Cumbre Iberoamericana celebrada bajo el lema **“Innovación para el desarrollo sostenible – Objetivo 2030. Iberoamérica frente al reto del coronavirus”**<sup>7</sup>, abogó por fortalecer el multilateralismo y alcanzó acuerdos

---

6. Comunicado Conjunto. Reunión Ministerial Informal de la UE y América Latina y el Caribe, del 14 de diciembre de 2020, <https://www.diplomatie.gouv.fr/es/fichas-de-paises/america/america-latina/union-europea-y-america-latina-el-caribe/article/comunicado-conjunto-ue27-reunion-ministerial-informal-de-america-latina-y-el>

7. Declaración de Andorra: Innovación para el Desarrollo Sostenible – Objetivo 2030. Iberoamérica frente al reto del Coronavirus, aprobada durante la XXVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno realizada de forma semi presencial el 21 de abril de 2021. <https://www.segib.org/wp-content/uploads/Declaracio%CC%81n-XXVII-Cumbre-Andorra-ES.pdf>

importantes para impulsar medidas orientadas a la recuperación. Entre ellas, hitos en salud global como la garantía del derecho a la salud a través del acceso equitativo y universal a las vacunas en la respuesta a emergencias sanitarias; el impulso a un tratado internacional de preparación y respuesta ante las pandemias; o la iniciativa sobre Chagas Congénito, para eliminar la transmisión materno-infantil de la enfermedad. En el área económica se puso el foco en el alivio a la deuda externa y el acceso al financiamiento externo, claves para afrontar otras medidas sociales o medioambientales, con la aprobación de un Observatorio de Desarrollo Sostenible y Cambio Climático Iberoamericano. También se aprobó la *Iniciativa Iberoamericana de Prevención y Erradicación de la Violencia de Género*, primera plataforma de cooperación sur-sur con implicación institucional y potencial para convertirse en un referente regional e internacional. Sin duda, hay que reconocer a Rebeca Grynspan la contribución y el impulso de estos acuerdos. Durante su mandato, la SEGIB ha sido capaz de construir sólidos puentes de diálogo entre gobiernos y sociedades civiles en todas sus formas organizadas. Desde la Fundación EU-LAC continuaremos colaborando estrechamente con la SEGIB en el objetivo compartido

de consolidar el espacio de diálogo político y la cooperación entre nuestras regiones.

## El impacto de la pandemia en los Objetivos de Desarrollo Sostenible

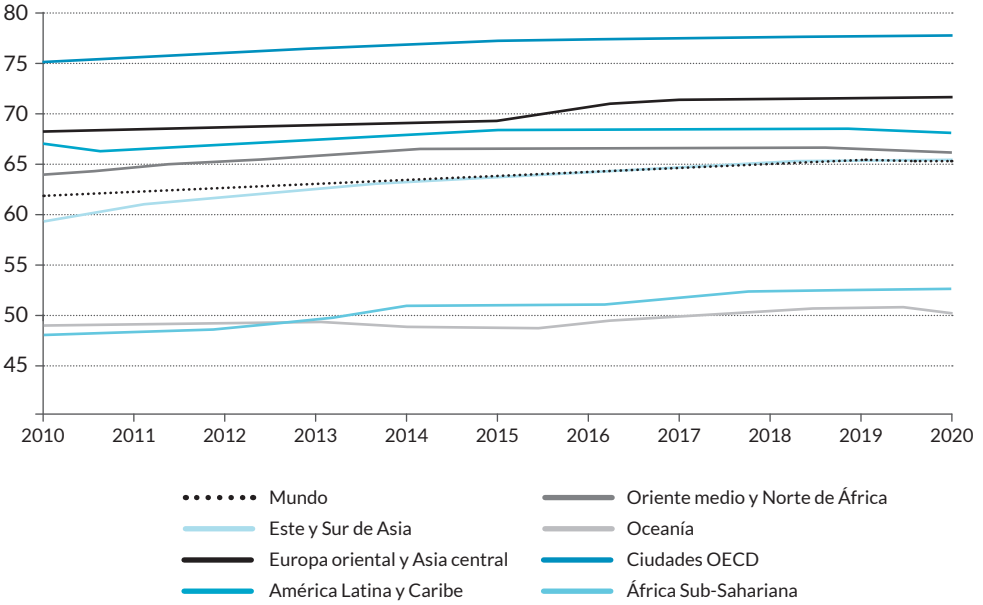
La Edición 2021 del *Informe de Desarrollo Sostenible*, impulsado por la Sustainable Development Solutions Network (SDSN)<sup>8</sup> de Naciones Unidas contiene información rigurosa y actualizada sobre los progresos y retrocesos que 165 países de todo el mundo registraron el año pasado en su implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Antes de la COVID-19, los indicadores mostraban avances significativos en muchas regiones de cara a la “*década de acción*” (2020-2030), llamada así para impulsar y acelerar los avances necesarios para el año 2030. Sin embargo, la pandemia ha limitado muchos de esos progresos y, por primera vez desde 2015, todos los países y regiones del mundo han sufrido retrocesos importantes en el logro de los ODS.

Los países de ALC necesitan mayores esfuerzos para reducir las enormes desigualdades de ingresos y riqueza (ODS 10) y afrontar una mejora de su protección social. El acceso y calidad a

---

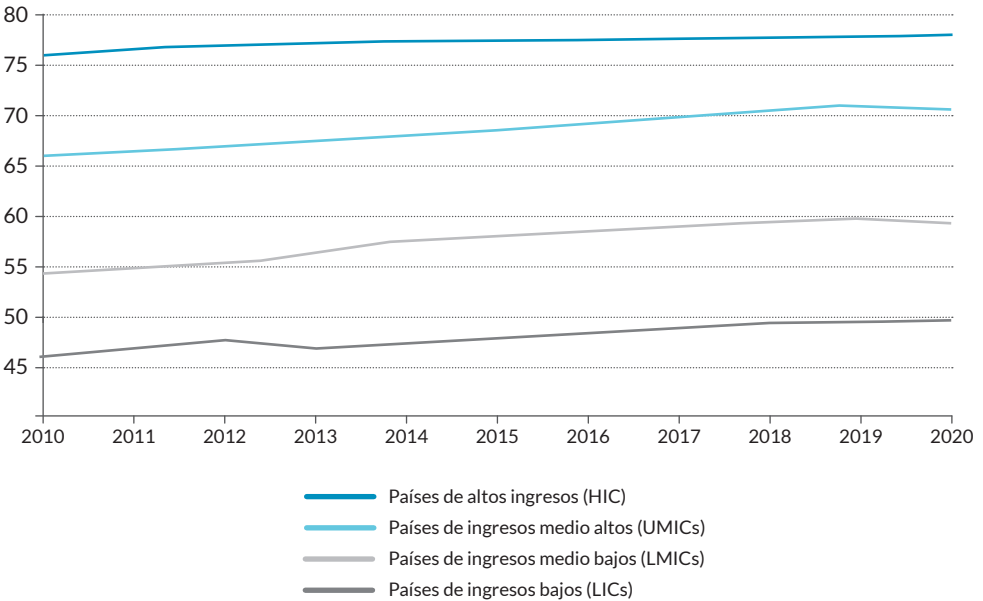
8. SUSTAINABLE DEVELOPMENT REPORT 2021. Includes the SDG Index and Dashboards The Decade of Action for the Sustainable Development Goals By Jeffrey D. Sachs, Christian Kroll, Guillaume Lafortune, Grayson Fuller, and Finn Woelm. <https://s3.amazonaws.com/sustainabledevelopment.report/2021/2021-sustainable-development-report.pdf>

## Gráfica 1 Progreso ODS por regiones (2010-2020)



Source: Author's analysis

## Gráfica 2 Progreso ODS por grupo (2010-2020)



Source: Author's analysis

Gráfica 1 y 2: SUSTAINABLE DEVELOPMENT REPORT 2021. SDSN.

los servicios e infraestructuras (ODS 9) debe mejorarse para abordar a su vez progresos tanto en salud como en agua y saneamiento (ODS 3 y 6), áreas donde persisten desafíos importantes a pesar de los avances de los últimos años. La región enfrenta las tasas de homicidio más altas del mundo, con elevados niveles de corrupción percibida que explican tendencias negativas en las metas referidas a la paz, la justicia y unas instituciones fuertes (ODS 16). Se requieren más esfuerzos para desvincular el crecimiento económico del impacto ambiental negativo (ODS 12, 13, 15) con avances en energía asequible y limpia (ODS 7).

Se requieren más esfuerzos para desvincular el crecimiento económico del impacto ambiental negativo (ODS 12, 13, 15) con avances en energía asequible y limpia (ODS 7).

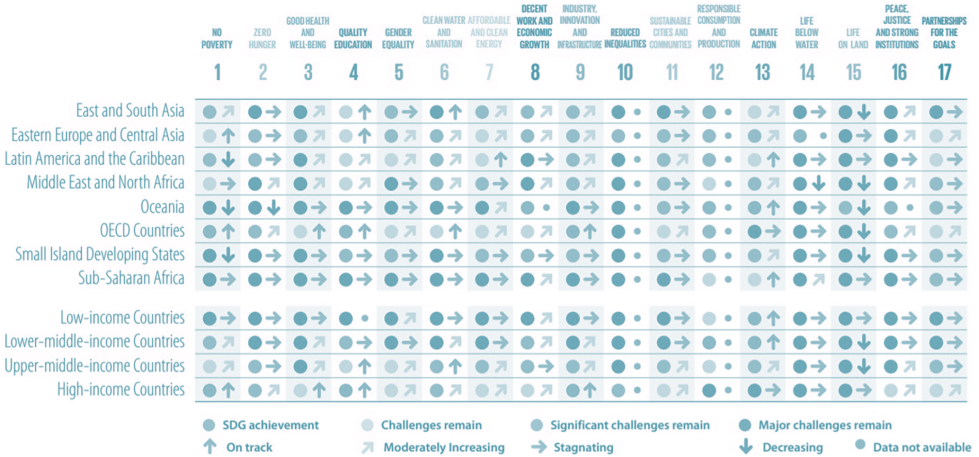
En el caso de los estados miembros de la UE, a pesar de su mejor desempeño en metas relacionadas con los aspectos socioeconómicos y el acceso a servicios, los impactos de la pandemia en salud (ODS 3) advierten de la erosión de los sistemas sanitarios, y de la necesidad de fortalecer resiliencia y prevención, y generar indicadores internacionales

para evaluar amenazas a la salud global. En cuanto al cambio climático y la protección de la biodiversidad (ODS 13, 14 y 15), se reclaman más esfuerzos respecto a las emisiones de gases de efecto invernadero y los efectos secundarios en terceros países, con impactos ambientales negativos a través del comercio y el consumo generados fuera de las fronteras europeas (ODS 9). El aumento de las desigualdades (ODS 13), tanto en los ingresos como en el acceso a los servicios, tiene un impacto negativo en la educación referida a la brecha digital (ODS 4), el aumento del desempleo (ODS 8) o la brecha salarial de género (ODS 5), entre otros. La generación de necesidades diferenciadas en áreas urbanas de alta densidad de población y zonas rurales (ODS 12) es otro aspecto a subrayar. En general, los estados miembros de la UE están más cerca de lograr los ODS que otros grupos de países, pero ninguno de ellos lo lograría con su actual desempeño.

Ante estos resultados negativos, Naciones Unidas identifica seis transformaciones clave para guiar a los gobiernos y promover la participación de la sociedad civil y el sector privado en el diseño de políticas públicas de impacto en el largo plazo, que tengan en la Agenda 2030 su hoja de ruta. Así lo sugiere el *Sustainable Development Report 2021*. Aspectos como la revolución digital, la educación, la salud, la descarbonización o la sostenibilidad de los océanos y de las ciudades forman parte de un todo

### Gráfica 3

## Paneles de control de los ODS 2021 (niveles y tendencias) por región y grupo de ingresos



Note: excluding OECD specific indicators. Population-weighted averages. Source: Author's analysis

Gráfica 3: SUSTAINABLE DEVELOPMENT REPORT 2021. SDSN.

para lograr un crecimiento económico respetuoso con el planeta y capaz de impulsar una recuperación completa, que llegue también a los países con más dificultades de financiación y con servicios públicos más debilitados.

## La apuesta por la Agenda 2030 y la mejora de las gobernanzas globales

Vivimos un tiempo excepcional que requiere de corresponsabilidad y compromiso en la inversión para el cumplimiento de los ODS. La Agenda 2030 sale reforzada como guía de consenso internacional para una recuperación inclusiva y sostenible por su capacidad de acelerar la regeneración del tejido económico,

social y ambiental. Su visión holística, interdisciplinar y multidimensional permite impulsar misiones innovadoras en torno a las políticas públicas, movilizandorecursos privados y todo el talento social, científico, académico y empresarial desde un renovado contrato social basado en la corresponsabilidad. La suma de estas capacidades innovadoras contribuye a generar soluciones eficaces, adaptadas a cada contexto y singularidad territorial, y al mismo tiempo replicables y escalables, catalizando las expectativas de actores interesados en asumir riesgos e invertir a largo plazo en políticas públicas sostenibles.

Para pasar de un modelo de relaciones transnacionales a la colaboración



## Gráfica 4 Incubadora de alianzas EDD



Gráfica 4: PROCESO DE INCUBACIÓN DE ALIANZAS DE EL DÍA DESPUÉS (EDD)

público-privada-social serán necesarios cambios institucionales y organizativos profundos, así como la generación de incentivos. Será complejo, pero no imposible, y ya se están dando casos de alianzas innovadoras que demuestran que estas nuevas formas de colaboración son viables. Reconocida por Naciones Unidas como buena práctica en favor de los ODS, la plataforma *El Día Después*<sup>9</sup> aborda desafíos sociales, económicos, medioambientales y de gobernanza a través de la inteligencia colectiva. Y lo hace fomentando la

colaboración multiactor en distintas comunidades de conocimiento y práctica, para compartir experiencias e intereses comunes que confluyen en el diseño de políticas públicas mediante una incubadora de alianzas transformadoras. Actores diversos trabajan de manera continua con un propósito común: el cumplimiento de la Agenda 2030. Mediante pautas y metodologías concertadas, se impulsan alianzas que generen valor social y contribuyan a una recuperación inclusiva y sostenible desde lo local a lo global.

## Retos para una reforzada relación birregional: recomendaciones mirando al futuro

Mediante la construcción de alianzas estratégicas basadas en valores compartidos, la Agenda 2030, el multilateralismo y la integración regional, la cooperación birregional suma mayores posibilidades de recuperación socioeconómica. Un objetivo que solo será posible si previamente la pandemia está controlada. Tal y como afirma Rafael Vilasanjuan, Director de Análisis y Desarrollo del Instituto de Salud Global de Barcelona (ISGlobal), ***“la salud mundial ha dejado de ser un bien al servicio de los países con economías más avanzadas, para convertirse en el principal activo de la seguridad mundial”***<sup>10</sup>. Se trata de una acertada observación que pone el foco en el aumento del ritmo de distribución de vacunas para frenar cuanto antes el avance global del virus y las nuevas variantes. Según COVAX<sup>11</sup>, solo el 20% de las personas de los países de renta baja o media-baja ha recibido la primera dosis de la vacuna contra el coronavirus, en comparación con el 80% de las naciones de ingresos altos o medio-altos. Frente a esta desigual

distribución de vacunas en el mundo, el mecanismo de reparto COVAX aspira a distribuir equitativamente 2.000 millones de dosis a finales de 2021. Este instrumento innovador, decisivo en la creación de capacidades de fabricación, compra y distribución de vacunas para los países más vulnerables, tiene un alcance limitado a solo 92 países de renta baja y media baja. Mientras todas las personas, en todo el mundo, no tengan acceso a vacunas asequibles y seguras, la recuperación quedará en suspenso. La comunidad internacional no debe postergar desafíos como la liberalización temporal de las patentes para aumentar la producción, promover guías y protocolos basados en la evidencia científica y facilitar el acceso a medicamentos esenciales. La cooperación entre la UE y ALC debe priorizar la salud global, compartiendo el mejor conocimiento y los avances en investigación científica entre nuestras regiones, para fortalecer los sistemas sanitarios y reforzar capacidades de preparación y respuesta ante pandemias, crisis medioambientales y otros desafíos globales. Pero además, los efectos del cambio climático y la pérdida de biodiversidad serán mucho más profundos y devastadores que la pandemia. Por ello, resulta

10. “La salud, del desarrollo a la seguridad global” Rafael Vila Sanjuan. Serie CIDOB Multilateralismo sanitario: se busca gobierno para la salud global. 7/2021 [http://www.cidob.org/es/articulos/cidob\\_report/n\\_7/multilateralismo\\_sanitario\\_se\\_busca\\_gobierno\\_para\\_la\\_salud\\_global](http://www.cidob.org/es/articulos/cidob_report/n_7/multilateralismo_sanitario_se_busca_gobierno_para_la_salud_global)

11. COVAX es el pilar del Acelerador ACT, para el acceso de vacunas de la COVID-19, puesto en marcha por la Coalición para la Promoción de Innovaciones en pro de la Preparación ante Epidemias (CEPI), la Alianza Gavi para las Vacunas (Gavi) y la Organización Mundial de la Salud (OMS).

imperante reducir a la mitad el nivel de emisiones globales de gases de efecto invernadero antes de 2030, asunto de discusión decisiva en la cumbre COP26 de Glasgow. La digitalización e innovación, tanto en los ámbitos productivo y educativo como de los servicios públicos, son otras de las prioridades en las agendas de recuperación inclusiva. La pandemia ha puesto de manifiesto la importancia de las tecnologías digitales en el mantenimiento de los servicios sociales, el teletrabajo, las transacciones, la educación o la atención médica. El uso creciente de estas aplicaciones digitales impone la necesidad de un acceso universal a los servicios de banda ancha como clave para la inclusión, para ofrecer oportunidades económicas y para proteger la salud pública. Existen todavía déficits en el análisis de datos para la generación de modelos de intervención, lo que pone de relieve la conexión de la ciencia con las políticas públicas. Es fundamental universalizar el acceso, promover la formación y fomentar la investigación en red para maximizar el potencial del ecosistema digital, como propone *la Agenda digital para América Latina y el Caribe (eLAC)*<sup>12</sup>, una iniciativa impulsada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) que plantea

el uso de tecnologías digitales como instrumentos de desarrollo sostenible. Mitigar las desventajas preexistentes y afrontar cambios estructurales para promover la autonomía económica de las mujeres, revertir los mercados de trabajo precarios sin protección social, reconocer la importancia de la economía del cuidado, impulsar la corresponsabilidad en los hogares y erradicar la violencia de género son asuntos urgentes para el presente. Las agendas de recuperación tienen la oportunidad de canalizar su inversión hacia sectores que promuevan el desarrollo sostenible potenciando la competitividad a través del empleo verde y de políticas de movilidad sostenible en ciudades; de la industria manufacturera de la salud; de la bioeconomía y de los servicios ecosistémicos; de la economía circular y el turismo sostenible; de la revolución digital y la economía de los cuidados. Retos globales que implican acuerdos multilaterales para facilitar esquemas de alivio y reestructuración de la deuda y una fiscalidad más justa.

Transformemos la crisis en oportunidad para abordar las vulnerabilidades estructurales previas y los retos presentes, así como para estar preparados para los desafíos globales futuros.

---

12. *Agenda digital para América Latina y el Caribe (eLAC)*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. CEPAL 2021-2022. <https://www.cepal.org/es/agenda-digital-america-latina-caribe-elac2022/agenda-digital-2022>