

A MITAD DE CAMINO HACIA 2030: PERSPECTIVA SINDICAL SOBRE LA UE Y LOS ODS



CONTENIDO

1. Armonización de determinadas políticas de la UE con los ODS, utilizando un enfoque centrado en el ODS 8	4
1.1 El Pilar Europeo de Derechos Sociales y el Plan de Acción como marco político de la Unión Europea para aplicar el Objetivo 8 y otros objetivos conexos de la Agenda 2030	4
Objetivo 1 del Plan de Acción del Pilar y Objetivo 8.5 de la Agenda 2030	5
La perspectiva de género del objetivo 1 del Plan de Acción del Pilar	5
El subobjetivo relativo a los jóvenes que ni estudian, ni trabajan, ni reciben formación dentro del objetivo 1 del Plan de Acción del Pilar y la meta 6 del Objetivo 8 de la Agenda 2030	6
El objetivo 1 y las desigualdades	6
El objetivo 2 del Plan de Acción del Pilar y la meta 4 del Objetivo 4 de la Agenda 2030	7
El objetivo 3 del Plan de Acción del Pilar y el Objetivo 1 de la Agenda 2030	8
1.2 El Objetivo 8 y la respuesta de la UE a la COVID-19 y la guerra entre Rusia y Ucrania: SURE, MRR, REPowerEU	9
SURE - Ayuda de la Unión Europea para mitigar los riesgos de desempleo en caso de emergencia	9
MRR - Mecanismo de Recuperación y Resiliencia dentro del paquete de medidas NextGenerationEU	10
Integración de los Planes de Recuperación y Resiliencia con REPowerEU	11
2. Análisis de progreso del ODS 8 en la Unión Europea	14
2.1 Introducción	14
2.2 Una visión general y tres subdimensiones	15
2.3 El principal indicador compuesto sobre el ODS 8	15
Desempeño general	15
Desigualdades	16
2.4 Bienestar económico	17
Desempeño general	17
Desigualdades	18
Indicadores elementales	18
2.5 Calidad del empleo	19
Desempeño general	19
Desigualdades	20
Indicadores elementales	20
2.6 Vulnerabilidad laboral	21
Desempeño general	21
Desigualdades	22
Indicadores elementales	22
3. La Unión Europea como actor global	23
3.1 La iniciativa Pasarela Mundial	23
3.2 La acción de la Unión Europea en el contexto multilateral	25
4. Recomendaciones finales	27

A MITAD DE CAMINO HACIA 2030: PERSPECTIVA SINDICAL SOBRE LA UE Y LOS ODS



Esta publicación refleja los resultados de la investigación llevada a cabo por la Alianza Italiana para el Desarrollo Sostenible (AVSiS).

Esta publicación está disponible en línea:
<https://www.ituc-csi.org/a-mitad-de-camino-hacia-2030-perspectiva-sindical-sobre-la-ue-y-los-ods>

D/2023/11.962/2



Esta publicación ha sido financiada/cofinanciada por la Unión Europea. Su contenido es responsabilidad exclusiva de la Confederación Sindical Internacional (CSI) y no refleja necesariamente las opiniones de la Unión Europea.

1. Armonización de determinadas políticas de la UE con los ODS, utilizando un enfoque centrado en el ODS 8

1.1 El Pilar Europeo de Derechos Sociales y el Plan de Acción como marco político

El marco político de la Unión Europea para aplicar el Objetivo 8 de la Agenda 2030 y los objetivos sociales conexos es el Pilar Europeo de Derechos Sociales y el correspondiente Plan de Acción de marzo de 2021¹ aprobado por los dirigentes de la Unión Europea en la Cumbre Social de Oporto el 8 de mayo de 2021. El Plan de Acción del Pilar ha establecido objetivos para 2030 que se alinean desde el punto de vista temporal con la Agenda 2030.

Los 20 principios del Pilar Europeo de Derechos Sociales son coherentes con los diversos objetivos y metas de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas. Además del Objetivo 8, relativo a las condiciones de trabajo justas, también abarca el Objetivo 4 que se refiere a la educación, la formación y el aprendizaje permanente, el Objetivo 5 sobre igualdad de género, así como otros principios relacionados con diversos objetivos como el ODS 1, ODS 3, ODS 10, ODS 6, ODS 7 y ODS 9.

Al igual que los 17 ODS de la Agenda 2030, que se definen como integrados e indivisibles, también lo son los 20 principios del Pilar Europeo de Derechos Sociales. El Informe Conjunto sobre el Empleo² (ICE) aprobado anualmente por el Consejo y la Comisión en el marco del artículo 148 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), muestra las interrelaciones existentes entre las políticas de empleo con otras iniciativas sociales y económicas en el marco del Pilar de Derechos Sociales para la igualdad de oportunidades, la protección social y la inclusión.

El Plan de Acción del Pilar es la herramienta que transforma los principios en objetivos. El ICE supervisa la situación del empleo en la Unión Europea y la aplicación de las directrices de empleo de la Unión Europea, y representa la base sobre la que el Consejo formula recomendaciones a los Estados miembros en esta materia mediante el ciclo del Semestre Europeo.

Entre tanto, desde 2020, el ciclo del Semestre Europeo ha analizado el desempeño de los Estados miembros a través del sistema de seguimiento de los ODS de Eurostat. En 2021 también se adoptó un sistema de seguimiento para el Plan de Acción del Pilar.

El análisis del Informe Conjunto sobre el Empleo 2023 se apoya en el cuadro de marcadores sociales³, adoptado como parte del Plan de Acción del Pilar de marzo de 2021 y aprobado por el Consejo de empleo y política social (EPSCO)⁴ en junio de 2021.

El conjunto de indicadores de los ODS de la Unión Europea incluye la mayoría de los principales indicadores de los marcadores sociales. Se están realizando esfuerzos para armonizar los dos conjuntos de indicadores⁵.

1 Comisión Europea, Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, marzo de 2021 https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b7c08d86-7cd5-11eb-9ac9-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1&format=PDF

2 Comisión Europea, Joint Employment Report 2023. Marzo de 2023. <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8541&furtherPubs=yes>

3 Comisión Europea, Cuadro de marcadores sociales. Junio de 2023. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b7c08d86-7cd5-11eb-9ac9-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1&format=PDF

4 El Consejo en su formación de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores de la Unión Europea. <https://www.consilium.europa.eu/es/council-eu/configurations/epsco/>

5 Eurostat, EU SDG Indicator set 2023. Final versions, January 2023. <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/276524/15877045/EU-SDG-indicators-2023.pdf/31e0dfe2-253b-73b7-fb72-408c7208cb85?t=1673438075710>

Los tres objetivos principales de la Unión Europea para 2030 del Plan de Acción del Pilar son:

1. Al menos el 78% de la población de entre 20 y 64 años debe tener empleo de aquí a 2030; la brecha de empleo entre hombres y mujeres debería reducirse al menos a la mitad en relación con el año 2019, y los jóvenes que ni estudian, ni trabajan, ni reciben formación deberían reducirse del 12,6% (datos de 2019) al 9%.
2. Al menos el 60% de los adultos deberían participar en actividades de formación todos los años.
3. El número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social debería reducirse en al menos 15 millones para 2030, y al menos 5 millones debían de ser menores.

Objetivo 1 del Plan de Acción del Pilar y Objetivo 8.5 de la Agenda 2030

El primero de los objetivos del Plan de Acción del Pilar está vinculado a la meta 8.5 de la Agenda 2030, que insta a lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y todos los hombres, de aquí a 2030, incluidas las personas jóvenes y las personas con discapacidad, así como la igualdad de retribución por un trabajo de igual valor. Esta meta está en consonancia con el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea, concretamente con los objetivos de aspirar al pleno empleo y de luchar contra la exclusión social y la discriminación, promover la justicia social y la protección social, así como la igualdad entre mujeres y hombres.

El objetivo 1 del Plan de Acción del Pilar está relacionado con el empleo. Sin embargo, el empleo por sí solo no está exactamente en consonancia con la meta 8.5 del ODS 8, que en realidad se refiere a la consecución de un trabajo decente. Al mismo tiempo, el indicador de Eurostat seleccionado en el Cuadro de Indicadores Sociales para el objetivo 1 del Plan de Acción del Pilar no está relacionado con el trabajo decente según la definición de la OIT⁶. El trabajo decente implica un ingreso justo, dignidad, igualdad y condiciones de trabajo seguras, mientras que el objetivo del Plan de Acción del Pilar y el indicador relacionado también incluyen a los trabajadores en situación de pobreza. Cabe señalar que, según el Informe Conjunto sobre el Empleo del segundo trimestre de 2022, la tasa de empleo del 74,8% en la Unión Europea también incluye al 12% de las personas en riesgo de pobreza en el trabajo. La tasa de pobreza de las personas que trabajan aumenta debido a la inflación.

La principal herramienta política adoptada para cumplir al menos parte de las premisas del trabajo decente a escala de la Unión Europea es una propuesta de Directiva sobre unos salarios mínimos adecuados⁷ cuyo objetivo es lograr unas condiciones de trabajo y de vida dignas, la cohesión social y la convergencia al alza, así como la propuesta de Directiva sobre la mejora de las condiciones de trabajo en el trabajo de plataformas⁸ y las directrices sobre la aplicación del Derecho de la competencia de la Unión a los convenios colectivos relativos a las condiciones de trabajo de los trabajadores por cuenta propia⁹.

Un objetivo transversal del nuevo Marco estratégico de la UE en materia de salud y la seguridad en el trabajo 2021-2027¹⁰ es anticipar y gestionar el cambio en el nuevo mundo laboral provocado por las transiciones ecológica, digital y demográfica.

⁶ El trabajo decente sintetiza las aspiraciones de las personas durante su vida laboral. Significa la oportunidad de acceder a un empleo productivo que genere un ingreso justo, la seguridad en el lugar de trabajo y la protección social para todos, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración social, libertad para que los individuos expresen sus opiniones, se organicen y participen en las decisiones que afectan sus vidas, y la igualdad de oportunidades y trato para todos, mujeres y hombres. (Véase el Programa de Trabajo Decente de la OIT en <https://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang-es/index.htm>)

⁷ Comisión Europea, Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre unos salarios mínimos adecuados en la Unión Europea, octubre de 2020 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0682>

⁸ Comisión Europea, Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la mejora de las condiciones laborales en el trabajo de plataformas digitales, diciembre de 2021. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0682>

⁹ Comisión Europea, "Defensa de la competencia: La Comisión adopta directrices sobre los convenios colectivos de los trabajadores por cuenta propia sin asalariados". Comunicado de prensa. Septiembre de 2022. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_22_5796

¹⁰ Comisión Europea, Marco estratégico de la UE en materia de salud y la seguridad en el trabajo 2021-2027. La seguridad y la salud en el trabajo en un mundo laboral en constante transformación. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, marzo de 2021. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0323>

La perspectiva de género del objetivo 1 del Plan de Acción del Pilar

El objetivo 1 del Plan de Acción del Pilar incluye la igualdad de género con el fin de reducir al menos a la mitad la diferencia de empleo entre hombres y mujeres con respecto a 2019, y una medida de apoyo (no cuantificada) para aumentar la oferta de atención y educación formales de la primera infancia (AEPI), contribuyendo así a una mejor conciliación entre la vida profesional y privada y apoyando una mayor participación femenina en el mercado de trabajo.

El subobjetivo de la igualdad de género también contribuye a la meta 5.5. de la Agenda 2030 con respecto a garantizar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles de toma de decisiones en la vida política, económica y pública.

En el marco de la Estrategia de la Unión Europea para la Igualdad de Género 2020-2025¹¹, otros instrumentos políticos adoptados a escala de la Unión Europea que vinculan el Objetivo 5 y el Objetivo 8 incluyen la propuesta de Directiva sobre medidas de transparencia salarial para reforzar la aplicación de los principios de igualdad de retribución por un mismo trabajo¹², la Directiva sobre el equilibrio de género en los consejos de administración de las empresas¹³ y la Estrategia Europea de Cuidados para cuidadores y receptores de cuidados¹⁴.

El subobjetivo relativo a los jóvenes que ni estudian, ni trabajan, ni reciben formación dentro del objetivo 1 del Plan de Acción del Pilar y la meta 6 del Objetivo 8 de la Agenda 2030.

El objetivo 1 pretende reducir la tasa de jóvenes de 15 a 29 años que ni trabajan, ni estudian ni reciben formación del 12,6% (2019) al 9%, concretamente mejorando sus perspectivas de empleo. Este objetivo abarca la misma cuestión que la meta 8.6 de la Agenda 2030, cuya intención era reducir sustancialmente la proporción de jóvenes que no tienen empleo, ni educación ni formación para 2020.

El año 2020 ya ha quedado atrás, pero el indicador del Cuadro de Indicadores Sociales relativo a los jóvenes que ni estudian, ni trabajan, ni reciben formación coincide tanto con la evaluación del Plan de Acción del Pilar como con la de la Agenda 2030.

La principal herramienta política adoptada al respecto es la Recomendación del Consejo de octubre de 2020 relativa a una garantía juvenil reforzada¹⁵, como parte del conjunto de medidas de apoyo al empleo juvenil¹⁶.

El objetivo 1 y las desigualdades

El objetivo 1 establece que otros grupos insuficientemente representados, por ejemplo, las personas mayores, las personas poco cualificadas, las personas con discapacidad, las que

11 Eur-Lex, Estrategia de igualdad de género de la Unión Europea 2020-2025. Mayo de 2022. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52020DC0152>

12 Comisión Europea, Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se refuerza la aplicación del principio de igualdad de retribución entre hombres y mujeres por un mismo trabajo o un trabajo de igual valor a través de medidas de transparencia retributiva y de mecanismos para su efectivo cumplimiento, marzo de 2021. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021PC0093>

13 Comisión Europea, Directiva (UE) 2022/2381 del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un mejor equilibrio de género entre los administradores de las sociedades cotizadas y a medidas conexas (Texto pertinente a efectos del EEE), noviembre de 2022. <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2022/2381/oj>

14 Comisión Europea. European Care Strategy for Carers and Care Receivers). Septiembre de 2022. <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&furtherNews=yes&newsId=10382#navItem-relatedDocuments>

15 Consejo de la Unión Europea. Recomendación relativa a un puente hacia el empleo: refuerzo de la Garantía Juvenil que sustituye la Recomendación del Consejo de 22 de abril de 2013 sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil (2020/C 372/01). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?toc=OJ%3AC%3A2020%3A372%3ATOC&uri=uriserv%3A01C_2020.372.01.0001.01.ENG

16 Comisión Europea, Apoyo al empleo juvenil: un puente hacia el empleo para la próxima generación. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, julio de 2020. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1594047420340&uri=CELEX:52020DC0276>

viven en zonas rurales y remotas, las personas LGBTIQ, los gitanos y otras minorías étnicas o raciales especialmente expuestas al riesgo de exclusión o discriminación, así como las de origen migrante, participen en el mercado laboral al máximo de su capacidad.

De acuerdo con el principio de inclusión representado en parte en la meta 8.5 y para abordar las desigualdades consagradas en el Objetivo 10 de la Agenda 2030, el Informe Conjunto sobre el Empleo también incorpora en mayor medida los objetivos de las estrategias de la Unión por la Igualdad¹⁷ y abarca los retos a los que se enfrentan los grupos afectados por las desigualdades.

Reconocemos la importancia de las estrategias de la Unión por la Igualdad y la adopción de la Comunicación sobre una mejor evaluación del impacto distributivo de las políticas de los Estados miembros¹⁸ como una herramienta política estratégica que ofrece recomendaciones a los Estados miembros. Sin embargo, en realidad no existe ninguna herramienta estratégica específica en materia de políticas que vincule estrictamente el Objetivo 8 con la meta 10.1 de la Agenda 2030 relativa a lograr progresivamente y mantener de aquí a 2030 el crecimiento de los ingresos del 40% más pobre de la población a una tasa superior a la media nacional, y la meta 10.2 relativa a, también para 2030, potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición.

El objetivo 2 del Plan de Acción del Pilar y la meta 4 del Objetivo 4 de la Agenda 2030

El objetivo 2 del Plan de Acción del Pilar respalda la consecución del objetivo 1. En el contexto de la recuperación y de la doble transición (ecológica y digital), aumentar la participación de los adultos en la formación hasta al menos el 60% anual se considera primordial para mejorar la empleabilidad, impulsar la innovación, garantizar la equidad social y cerrar la brecha de las competencias digitales. En 2016, solo el 37,4% de los adultos participó en actividades de aprendizaje cada año. En el caso de los adultos poco cualificados, esta tasa solo alcanzó el 18%.

Como parte del objetivo, encontramos el siguiente subobjetivo:

- Al menos el 80% de las personas de entre 16 y 74 años deberían tener competencias digitales básicas, condición previa para la inclusión y la participación en el mercado laboral y la sociedad en una Europa transformada digitalmente.
- Es preciso seguir reduciendo el abandono escolar prematuro y aumentar la participación en la enseñanza secundaria superior.

La meta 4 del Objetivo 4 de la Agenda 2030 establece que para 2030 deberá haber aumentado sustancialmente el número de jóvenes y adultos que tienen las competencias necesarias, en particular técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento.

Al centrarse en las capacidades necesarias para la transición ecológica, el objetivo 1 del Plan de Acción del Pilar también es coherente con la meta 4.7 de la Agenda 2030, que subraya la necesidad de garantizar que todos los alumnos adquieran los conocimientos y

¹⁷ La Estrategia de Igualdad de Género 2020-2025, el Plan de Acción de la UE contra el Racismo 2020-2025, el Marco Estratégico de la UE para la Igualdad, la Inclusión y la Participación de los Gitanos 2020-2030, la Estrategia de Igualdad LGBTIQ y la Estrategia para los Derechos de las Personas con Discapacidad 2021-2030.

¹⁸ Comisión Europea. Evaluar mejor el impacto distributivo de las políticas de los Estados miembros. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, septiembre de 2022 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0494>

capacidades necesarios para promover el desarrollo sostenible de aquí a 2030, entre otras cosas, mediante la educación para el desarrollo sostenible [...].

Todos estos objetivos se basan en los establecidos en la Agenda Europea de Capacidades¹⁹, la Recomendación del Consejo sobre educación y formación profesionales²⁰, la Resolución del Consejo sobre el Espacio Europeo de Educación²¹, la Recomendación del Consejo sobre las cuentas de aprendizaje individuales²² y la Recomendación del Consejo sobre el aprendizaje para la transición ecológica y el desarrollo sostenible²³. Más concretamente, la Recomendación del Consejo relativa a un planteamiento europeo sobre microcredenciales para el aprendizaje permanente y la empleabilidad²⁴ del 16 de junio de 2022, pretende garantizar la calidad, el reconocimiento y la comprensión de las microcredenciales que son cada vez más utilizadas en los sistemas de educación, de formación y del mercado laboral.

Todo parece indicar que se ha fijado un objetivo cuantitativo para la formación, lo que representa una orientación cuantitativa. Sin embargo, no sabemos hasta qué punto es adecuada. La más difícil "adecuación de la calidad de la formación" no se aborda a través de objetivos mensurables. Sería útil disponer de planes nacionales de empleo que incluyeran planes de formación, de mejora y de actualización de cualificaciones, para prevenir y corregir los desajustes entre empleo y cualificaciones, identificando las medidas de apoyo a los grupos sociales más vulnerables, los medios de implementación y las facilidades de financiación. Los planes deben definirse en el marco de un amplio diálogo social, integrando las principales estrategias nacionales para los objetivos climáticos y medioambientales, la industria y la transformación digital, las necesidades en materia de servicios sociales y las previsiones demográficas.

El objetivo 3 del Plan de Acción del Pilar y el Objetivo 1 de la Agenda 2030

El objetivo 3 prevé que el número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social se reduzca en al menos 15 millones de aquí a 2030, incluidos al menos 5 millones de niños.

La ambición de este objetivo es mucho más modesta que la planteada por el Objetivo 1 de la Agenda 2030. De ello se deduce que es probable que las políticas para alcanzarlo también sean inadecuadas para el logro del Objetivo 1.

Nos parece positivo que en la propuesta de Recomendación del Consejo relativa a unos ingresos mínimos adecuados que garanticen la inclusión activa²⁵, y también en la última Decisión del Consejo de 21 de noviembre de 2022 relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros²⁶ (Orientación núm. 8), se establezca un vínculo estricto entre las políticas de redes de seguridad social, la lucha contra la pobreza y las políticas de empleo.

19 Comisión Europea, Agenda de Capacidades Europea para la competitividad sostenible, la justicia social y la resiliencia. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, julio de 2020. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020H1202\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020H1202(01))

20 Consejo de la Unión Europea. Recomendación de 24 de noviembre de 2020 sobre educación y formación profesionales (EFP) para la competitividad sostenible, la justicia social y la resiliencia 2020/C 417/01. Noviembre de 2020. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32020H1202%2801%29>

21 Consejo de la Unión Europea, Resolución del Consejo relativa a un marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación con miras al Espacio Europeo de Educación y más allá (2021-2030). Febrero de 2021. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021G0226\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021G0226(01))

22 Comisión Europea. Propuesta de Recomendación del Consejo relativa a las cuentas de aprendizaje individuales. Diciembre de 2021. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021DC0773>

23 Consejo de la Unión Europea. El Consejo adopta una recomendación para estimular el aprendizaje para la transición ecológica y el desarrollo sostenible. Comunicado de prensa. Junio de 2022. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32022H0627%2801%29>

24 Consejo de la Unión Europea, Recomendación del Consejo relativa a un enfoque europeo de las microcredenciales para el aprendizaje permanente y la empleabilidad 2022/C 243/02. Junio de 2022. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32022H0627\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32022H0627(02))

25 Parlamento Europeo. Proposal for a Council recommendation on adequate minimum income. Briefing. Diciembre de 2022. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2022\)739255](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2022)739255)

26 Consejo de la Unión Europea, Decisión (Unión Europea) 2022/2296 del Consejo relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros. Noviembre de 2021. <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2022/2296/oj>

Sin embargo, sería más eficaz contar con un objetivo que combinara firmemente ambos propósitos (la lucha contra la pobreza y el empleo), como puede representar el trabajo decente según la meta 8.5 de la Agenda 2030. El objetivo 1 del Plan de Acción del Pilar no está bien formulado para este fin, como se explicó antes.

El Informe Conjunto sobre el Empleo explica ampliamente la conexión entre la reducción de la pobreza y las políticas de empleo, y plantea interrogantes sobre cuestiones críticas como los elevados precios de la energía, el costo de bienes esenciales como los alimentos, y los fenómenos inflacionistas que conducen a un aumento de la pobreza en general y de la pobreza de las personas que trabajan. El Informe Conjunto sobre el Empleo también reclama el ajuste del poder adquisitivo a la inflación como una indicación de principio.

Sin embargo, aún no se han ideado mecanismos sólidos y coordinados de políticas que ayuden a proteger el poder adquisitivo de los trabajadores frente a la inflación y no figuran en la agenda política. Por lo tanto, aún no se han definido políticas adecuadas para reducir la pobreza y garantizar un trabajo decente a escala de la Unión Europea con el fin de proteger a los trabajadores del riesgo de convertirse en trabajadores pobres o de perder su empleo a causa de una recesión económica.

1.2 El Objetivo 8 y la respuesta de la UE a la COVID-19 y la guerra entre Rusia y Ucrania: SURE, MRR, REPowerEU

En el camino hacia 2030, la pandemia de COVID-19 y luego la agresión de Rusia a Ucrania han provocado las peores crisis sociales y económicas desde la Segunda Guerra Mundial. La Unión Europea ha adoptado programas de políticas específicas para proteger el empleo y relanzar la recuperación económica tras los efectos de la pandemia, así como medidas para combatir el aumento descontrolado de los precios de la energía. En principio, todas las medidas adoptadas estaban en consonancia con los objetivos de la Agenda 2030. En los párrafos siguientes, trataremos de evaluar la eficacia de los programas adoptados, prestando especial atención a la consecución del Objetivo 8.

SURE - Ayuda de la Unión Europea para mitigar los riesgos de desempleo en caso de emergencia

Como parte de la respuesta inicial de la Unión Europea a la pandemia, el 19 de mayo de 2020 el Consejo adoptó el programa SURE²⁷. Con una dotación de 100 000 millones de euros, este instrumento financiero ayudó a los Estados miembros a proteger el empleo y los ingresos de los trabajadores en el contexto de la pandemia de COVID-19. Todos los Estados miembros acordaron proporcionar garantías bilaterales a la UE para que la Unión tuviera la posibilidad de obtener préstamos de los mercados en condiciones muy favorables para financiar los préstamos SURE.

Según el cuarto informe de la Comisión Europea²⁸, SURE cubría en torno a 31.5 millones de personas y 2.5 millones de empresas en 2020, cuando estalló la pandemia. Esto representaba casi un tercio del empleo total y del total de empresas en los Estados miembros beneficiarios. Las PYME fueron las principales beneficiarias de la ayuda financiera del SURE. Los sectores

²⁷ Consejo de la Unión Europea, Reglamento (Unión Europea) 2020/672 del Consejo relativo a la creación de un instrumento europeo de apoyo temporal para mitigar los riesgos de desempleo en situaciones de emergencia (SURE) tras el brote de COVID-19. Mayo de 2020. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32020R0672>

²⁸ Comisión Europea. Cuarto informe sobre la aplicación de SURE. Septiembre de 2022. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/eu-borrower-investor-relations/sure_en#sure-reporting

más apoyados fueron los servicios con contacto intensivo (servicios de alojamiento y alimentación, comercio mayorista y minorista) y la industria manufacturera. Ahora se espera que el gasto público total en medidas subvencionables por el SURE alcance los 119 000 millones de euros en los Estados miembros beneficiarios. Esta cifra es muy superior a la ayuda financiera total concedida (93 000 millones de euros), ya que algunos Estados miembros han complementado la financiación SURE de las medidas subvencionables con fondos nacionales. El gran volumen de suscripción del bono emitido ilustra la confianza de los inversores en la capacidad de financiación de la Unión Europea y en la solidez del programa SURE.

Aunque limitado en su alcance y en el tiempo, el programa SURE es un ejemplo positivo de cómo la solidaridad entre Estados con la adopción de un instrumento financiero común puede contribuir a proteger el empleo en un momento de crisis extraordinaria, frenar la propagación de una crisis social fuera de control y ayudar a sentar las bases de una posterior recuperación económica más rápida.

A la par de la cláusula general de escape del Pacto de Estabilidad y Crecimiento²⁹, demuestra cómo las políticas de reducción del gasto en protección social, adoptadas durante la anterior crisis financiera, son económicamente contraproducentes.

En cifras, la política de la Unión Europea y la respuesta de los Estados miembros solo pudieron cubrir parte de las pérdidas de empleo durante la interrupción debida a COVID-19. Según el mencionado informe sobre el programa SURE, la respuesta política a la crisis de COVID-19, incluido el SURE, evitó efectivamente que alrededor de un millón de personas perdieran su empleo en 2020. Según indicaciones de Eurofound³⁰, en el segundo trimestre de 2020 hubo 5,7 millones menos de personas empleadas que en el cuarto trimestre de 2019.

Sin embargo, debido a que se diseñó en un momento de emergencia, el programa SURE no abarca todas las dimensiones de la sostenibilidad, y no se pidió a los Estados miembros que presentaran informes sobre la forma en que las medidas financiadas en el marco de este programa se alineaban con la Agenda 2030. Por ejemplo, no está claro cómo y si las medidas financiadas en el marco del SURE podrían perjudicar potencialmente algunos de los principios del Pilar Europeo de Derechos Sociales, tales como la igualdad de género, el acceso al trabajo de las personas con discapacidad o el acceso a los servicios fundamentales. Instrumentos como el SURE deberían estar mejor armonizados con los objetivos de la Unión Europea en términos de sostenibilidad y dimensión social, tal y como se definen en los ODS y en el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales, en particular los objetivos principales en materia de empleo, educación/formación y pobreza, que se acordaron en Oporto. Esta necesidad se justifica aún más si la Unión Europea recauda recursos de los mercados financieros mediante la emisión de bonos sociales.

MMR – Mecanismo de Recuperación y Resiliencia dentro del paquete de medidas NextGenerationEU

El principal programa financiero dentro del paquete NextGenerationEU de 750.000 millones de euros de deuda común compartida entre los 27 Estados miembros es el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia de 672.500 millones de euros. En virtud del Reglamento de la Unión Europea adoptado definitivamente el 12 de febrero de 2021, el mecanismo promueve

²⁹ Parlamento Europeo The 'general escape clause' within the Stability and Growth Pact: Fiscal flexibility for severe economic shocks. Brief. Marzo de 2020. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2020\)649351](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2020)649351)

³⁰ Eurofound, Employment and labour markets – COVID-19: Implications for employment and working life. Research Report. 2021. https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef20050en.pdf

la cohesión económica, social y territorial de la Unión Europea mejorando la resiliencia, la preparación ante la crisis, la capacidad de ajuste y el potencial de crecimiento de los Estados miembros, mitigando el impacto social y económico de la crisis, en particular sobre las mujeres, contribuyendo a la aplicación del Pilar Europeo de Derechos Sociales, apoyando la transición ecológica y contribuyendo a la consecución de los objetivos climáticos de la Unión para 2030. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas se evocan en las premisas. Las mismas orientaciones políticas de la Unión Europea que se mencionan en el MRR, tales como el Pacto Verde Europeo, el Pilar de Derechos Sociales y el Mecanismo del Semestre Europeo, son en principio coherentes con los ODS.

Las políticas del Objetivo 8 son transversales a los seis pilares de política que resumen el alcance del MRR (como se indica en el artículo 3 del Reglamento del MRR).

El artículo 18 del Reglamento del MRR establece cómo elaborar los planes de recuperación y resiliencia (PRR) nacionales para recibir financiación. En la letra q) exige específicamente que el plan de recuperación y resiliencia prevea, en particular, para su “preparación y aplicación [...] un resumen del proceso de consulta, llevado a cabo de conformidad con el marco jurídico nacional, de las autoridades locales y regionales, los interlocutores sociales, las organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones juveniles y otras partes interesadas pertinentes, y cómo se reflejan en ese plan las aportaciones de las partes interesadas”³¹.

El cuadro de marcadores de recuperación y resiliencia³² (creado en virtud del artículo 30 del Reglamento del MRR) muestra los avances en la aplicación de los planes de recuperación y resiliencia de los Estados miembros e incluye 14 indicadores comunes a los seis pilares en materia de políticas. Los siguientes indicadores están estrictamente vinculados al Objetivo 8 y al Plan de Acción del Pilar:

- Indicador común 10: número de participantes en educación o formación.
- Indicador común 11: número de personas empleadas o que participan en actividades de búsqueda de empleo.
- Indicador común 14: número de jóvenes de 15 a 29 años que reciben ayuda.

Cabe destacar que los indicadores de igualdad de género e inclusión social no están representados en el cuadro de marcadores³³.

De acuerdo con el análisis expresado en el dictamen del Comité Económico y Social Europeo (CESE) aprobado el 3 de mayo de 2022 sobre el papel de las organizaciones de la sociedad civil en tanto que guardianas del bien común en la recuperación y reconstrucción posteriores a la pandemia de las sociedades y economías de la Unión Europea³⁴, resulta irónico constatar que, a pesar de la referencia a la participación de la sociedad civil en el Reglamento del MRR, la sociedad civil no participó en la definición de la parte dispositiva del Reglamento relativa a su participación en el proceso. En la práctica, a pesar de las orientaciones de la Comisión Europea, la realidad es que las organizaciones nacionales de la sociedad civil (OSC) experimentaron grandes dificultades para influir en los resultados de los planes nacionales de recuperación y resiliencia (PNRR).

31 Eur-Lex. Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Febrero de 2021 <https://www.boe.es/doi/2021/057/L00017-00075.pdf>

32 Comisión Europea, Recovery and Resilience Scoreboard. Common indicators. https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/common_indicators.html?lang=en

33 El Reglamento Delegado (Unión Europea) 2021/2105, de 28 de septiembre de 2021, define una metodología para informar sobre los gastos sociales que no integra el marcador del MRR https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2021.429.01.0079.01.ENG

34 Comité Económico y Social Europeo. El papel de las organizaciones de la sociedad civil como guardianas del bien común en la recuperación posterior a la pandemia. Mayo de 2022. <https://webapi2016.eesc.europa.eu/v1/documents/EESC-2021-03602-00-01-AC-TRA-ES.docx/content>

El análisis del CESE puso de manifiesto que uno de los principales obstáculos para la participación de las OSC era la aparente falta de voluntad de algunos Gobiernos nacionales para incluir a la sociedad civil en la elaboración de sus planes, lo que obligó a muchas OSC a pedir abiertamente a las autoridades nacionales que les permitieran participar. Aun cuando participaban, el tiempo reservado a las consultas con la sociedad civil fue en gran medida insuficiente. Esto dificultó el debate de fondo y la inclusión de las aportaciones de la sociedad civil en relación con los planes nacionales de recuperación y resiliencia. El resultado es que, aun cuando un gran número de Estados miembros han mostrado pruebas de haber realizado algún tipo de consulta a la sociedad civil, lo más frecuente es que esta no haya participado realmente en la elaboración de los planes finales.

En su Dictamen del 1 de diciembre de 2021 sobre la aplicación del Mecanismo de recuperación y resiliencia, el Comité de las Regiones (CDR) confirma la misma constatación. Citando diferentes estudios, el CDR subraya que los entes locales y regionales “no han participado suficientemente en el proceso de preparación de los planes nacionales de recuperación y resiliencia, y que en la mayoría de los casos no puede determinarse en qué medida se han incorporado las aportaciones de los entes locales y regionales a los planes”³⁵.

A finales de febrero de 2022, la Confederación Europea de Sindicatos (CES) realizó una encuesta entre sus miembros³⁶ en la que se identificaban y clasificaban las prioridades más urgentes en materia de inversión y progreso social que, en su opinión, deberían financiar los planes nacionales de recuperación y resiliencia. De ella se desprende que existe una importante discordancia entre las propuestas sindicales y los actuales planes nacionales de recuperación y resiliencia debido a que no las incluyeron en la fase de diseño de dichos planes y a la escasa relevancia, visibilidad o cuantificación de los objetivos sociales en los mismos.

Integración de los Planes de Recuperación y Resiliencia con REPowerEU

El último informe anual del MRR publicado el 21 de febrero de 2023³⁷ allana el camino para integrar el plan REPowerEU en los planes nacionales de recuperación y resiliencia. En el informe, la Comisión Europea destacó la oportunidad de tener en cuenta la experiencia adquirida durante los primeros años de aplicación del MRR y de garantizar que los interesados correspondientes, prestando especial atención a las autoridades locales y regionales y a los interlocutores sociales, sigan participando estrechamente en la aplicación del MRR de manera oportuna y significativa.

El 1 de febrero de 2023, la Comisión Europea publicó las orientaciones sobre los planes de recuperación y resiliencia en el contexto de REPowerEU³⁸. Aun cuando respeta el marco general del Reglamento MRR modificado por REPowerEU, las orientaciones destacaron la importancia de tener una consulta de amplio alcance, que incluya particularmente a las partes interesadas que posean una experiencia relevante en los temas de REPowerEU.

35 Comité Europeo de las Regiones. Dictamen sobre la ejecución del Mecanismo de recuperación y resiliencia. Febrero de 2022. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:52021AR3682>

36 CES. A people's recovery. Review Report on the Implementation of the RRF. Junio de 2022. <https://est.etic.org/wp-content/uploads/2022/06/Input-for-ETUC-RRF-implementation-report.pdf>

37 Comisión Europea. Mecanismo de recuperación y recuperación: Dos años después - Un instrumento único en el centro de la transformación ecológica y digital de la UE. Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo. Febrero de 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023DC0099>

38 Comisión Europea. Guidance on Recovery and Resilience Plans in the Context of REPowerEU. Draft Commission Notice. Annex. Febrero de 2023. https://commission.europa.eu/system/files/2023-02/C_2023_876_1_annexe_EN_0.pdf



Desde la perspectiva del Objetivo 8, las nuevas oportunidades más relevantes están relacionadas con la lucha contra la pobreza energética y la aceleración de la recualificación de la mano de obra hacia competencias ecológicas y las competencias digitales conexas, así como el apoyo a las cadenas de valor en materias primas fundamentales y tecnologías críticas vinculadas a la transición verde. La lucha contra la pobreza energética también puede reducir el riesgo de pobreza en el trabajo, de modo que puede vincular las redes de seguridad social con un objetivo de trabajo decente.

Entre tanto, acelerar la mejora y la actualización de las cualificaciones puede corregir el desajuste entre la oferta y la demanda de mano de obra. Este es el problema crucial de los planes de recuperación y resiliencia, en los que se dispone de más fondos que de capacidad de la mano de obra para diseñar, gestionar y ejecutar las inversiones necesarias y las ya planificadas. Este fenómeno está perjudicando la recuperación, la necesidad de acelerar los objetivos de transición ecológica y digital, así como el Plan de Acción del Pilar Social que canaliza los fondos a través de la creación de trabajo decente.

Se precisaría una nueva fase del mecanismo de recuperación y resiliencia que abarcara la implementación de los planes nacionales en este ámbito, la adaptación de su contenido a REPowerEU y medidas adicionales destinadas a preservar los niveles de inversión teniendo en cuenta la inflación galopante. Desde la perspectiva de la CES, el mecanismo de recuperación y resiliencia debería contribuir a alcanzar los objetivos de Oporto, y los planes nacionales correspondientes deberían reflejar la contribución de los componentes del país a la consecución de los objetivos nacionales de empleo, formación/educación y lucha contra la pobreza.

Actualmente, se considera que el solo el 28% de las inversiones activadas con este mecanismo de recuperación y resiliencia ejercen un impacto social en ámbitos como las políticas sociales, el empleo y las competencias, la sanidad y los cuidados de larga duración, la educación y la atención a la infancia. Uno de los elementos que desincentivan las inversiones de orientación social es que deben ser apoyadas con la financiación de la plantilla de personal y los gastos corrientes que ponen en marcha dichas inversiones. El gasto público está limitado por las normas de gobernanza económica.

Esta perspectiva está interrelacionada con la reforma del marco de gobernanza económica de la Unión Europea. Aun cuando los responsables de la toma de decisiones debaten las propuestas presentadas por la Comisión Europea, queda de manifiesto que el nuevo marco debería ajustarse mejor a los ODS. Es crucial aprender de las lecciones del pasado reciente, tales como la capacidad de prestar apoyo a las políticas de empleo y las inversiones mediante recursos financiados por la Unión Europea, y nos da más posibilidades de equilibrar y crear convergencia entre todas las dimensiones de la sostenibilidad en las políticas financiadas por la Unión Europea. Si la gobernanza económica no es consecuente con los ODS, se caerá en una situación de compromisos sin superar y en la necesidad continua de transigir entre los diferentes objetivos de la Unión Europea y todas las dimensiones relevantes de la sostenibilidad.



2. Análisis de progreso del ODS 8 en la Unión Europea

2.1 Introducción

Las crisis a las que se ha visto expuesta Europa en los últimos años, particularmente la pandemia y la guerra, han puesto a prueba la capacidad de la Unión para idear políticas coordinadas y eficaces. La Agenda 2030, como se pone de manifiesto en la parte A del presente informe, ha sido un faro para responder a estas crisis durante este periodo.

En el marco de la Agenda 2030, el ODS 8 tiene la ambición de promover el crecimiento sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos. Este estudio presenta un enfoque innovador para realizar un seguimiento sintético de varias dimensiones del Objetivo 8, proporcionando datos sobre los progresos realizados hacia la consecución del trabajo decente en los países europeos, y sobre el aumento o la disminución de la desigualdad entre los países europeos.

El enfoque empírico se ha desarrollado teniendo en cuenta la naturaleza multidimensional del ODS 8, identificando diferentes aspectos homogéneos relacionados con el desempeño económico, la producción del mercado laboral y los resultados. La identificación de tres subdominios específicos del ODS 8 (bienestar económico, eficiencia del mercado laboral, vulnerabilidad del empleo) nos permite abstraer las principales dinámicas relacionadas con la dimensión del trabajo decente. Estos tres subindicadores compuestos se utilizan para estimar un índice compuesto para el Objetivo 8, con el fin de proporcionar un seguimiento rápido y conciso de este objetivo para los países europeos, tal y como se presenta en el Informe ASviS-ETUC (CES)³⁹.

En este estudio también se ha desarrollado un análisis innovador que permite evaluar si los países con peores y mejores resultados de Europa han convergido en lo que se refiere al índice compuesto a lo largo de la serie histórica. El indicador sobre los 5 con mejores resultados y los 5 con los peores resultados (5 Primeros - 5 Últimos) se calcula como la diferencia entre la media de los valores del índice AMPI (tanto el índice ODS 8 como los subdominios) registrados por el 20% de los Estados con peores resultados y la media registrada por el 20% de los Estados con mejores resultados. Un indicador "5 Primeros - 5 Últimos" más bajo se traduce en una menor disparidad en el nivel del índice compuesto; un indicador "5 Primeros - 5 Últimos" más alto implica una mayor desigualdad. Su medición para el ODS 8 y sus componentes permite evaluar si, a lo largo de la serie histórica, los Estados miembros de la Unión Europea avanzan en la misma dirección y si reducen las diferencias territoriales o viceversa.

En las páginas siguientes, se presentan los gráficos de los distintos índices compuestos con las series temporales de 2010 a 2021. Cada gráfico muestra los valores del índice compuesto calculado para los 27 Estados miembros de la Unión Europea (UE27) y para el agregado UE27. La línea continua representa la serie temporal del agregado UE27, mientras que los puntos son los datos anuales de cada país. Además, para delimitar el rango de dispersión de las observaciones, se propone una banda gris para cada ODS, cuyos límites superior e inferior vienen determinados por los valores históricos del país con mejores y con peores resultados. Para tener en cuenta las características del periodo analizado (2010-2021), este se divide en dos: 2010-2019 (el periodo anterior a los años de la pandemia) y 2019-2021 (los años de la pandemia).

³⁹ Confederación Europea de Sindicatos. EU SDG 8 Index - Methodology. Febrero de 2021. <https://est.etuc.org/?p=123>

Además, para cada ODS, un cuadro presenta la desviación estándar de todos los compuestos, el compuesto agregado de la UE27, el compuesto medio de los cinco con mejores resultados (5 Primeros), el compuesto medio de los cinco con peores resultados (5 Últimos) y el indicador "5 Primeros - 5 Últimos" observado en 2010 y 2021. La variación de los valores en el periodo de referencia se presenta en el mismo cuadro.

A continuación del cuadro se discute para cada objetivo la forma en que evoluciona el nivel de desigualdad entre los territorios y si el proceso de convergencia entre los Estados avanza o no.

2.2 Una visión general y tres subdimensiones

Una visión general y tres subdimensiones

Como se describe en el informe ASviS-ETUC, el ODS 8 y todas las dimensiones relacionadas se analizan a través de 24 indicadores elementales, cuya lista se muestra para cada subindicador compuesto. El principal indicador compuesto se divide en tres subdominios principales para comprender mejor la naturaleza multidimensional del ODS 8:

- 1) Bienestar económico: incluye indicadores relacionados con los resultados económicos y el nivel de vida, tales como el crecimiento per cápita, la desigualdad de los servicios financieros o la pobreza.
- 2) Calidad del empleo: incluye indicadores relacionados con los resultados del mercado laboral, tales como la tasa de empleo y desempleo, la productividad laboral y la participación del ingreso.
- 3) Vulnerabilidad laboral: incluye indicadores relacionados con los resultados del mercado laboral, tales como las lesiones mortales, el número de jóvenes que ni estudian, ni trabajan, ni reciben formación, la tasa de desempleo en relación con el tiempo y el empleo vulnerable.

Se han desarrollado tres indicadores compuestos para dar seguimiento al nivel de consecución de las tres dimensiones en los países de la Unión Europea.

2.3 El principal indicador compuesto sobre el ODS 8

Desempeño general

Antes de analizar las diferencias en el comportamiento de los países miembros, conviene evaluar la tendencia de la media de la UE27 (Diagrama 1). El índice compuesto muestra una mejora de la situación de 6,5 puntos entre 2010 y 2021. Un primer análisis más detallado nos indica que en el periodo 2010-2019 se produjo una mejora de tan solo 3,5 puntos, lo que indica una situación global estática. Es interesante señalar lo ocurrido en los años siguientes, cuando la pandemia ejerció un mayor impacto (2020) y el primer año posterior a la pandemia (2021). Nótese, sin embargo, que para una evaluación más consistente de los efectos de la COVID-19 y de las políticas conexas implementadas, es necesario evaluar lo que sucederá en al menos los próximos dos o tres años.

Con la necesaria cautela, cabe mencionar una observación: al evidente empeoramiento de 2020 le corresponde una fuerte recuperación en 2021 (en parte relacionada con las políticas que la Unión Europea y los Estados miembros pusieron en marcha). La fuerte recuperación en

2021 llevó al índice a un valor aún más alto que en 2019. Mientras que en los nueve primeros años (2010-2019) se produjo una mejora de solo 3,5 puntos (es decir, un aumento medio anual de menos 0,4 puntos), entre 2019 y 2021 se produjo una mejora de 3,1 puntos (más de 1,5 puntos anuales).

Diagrama 1

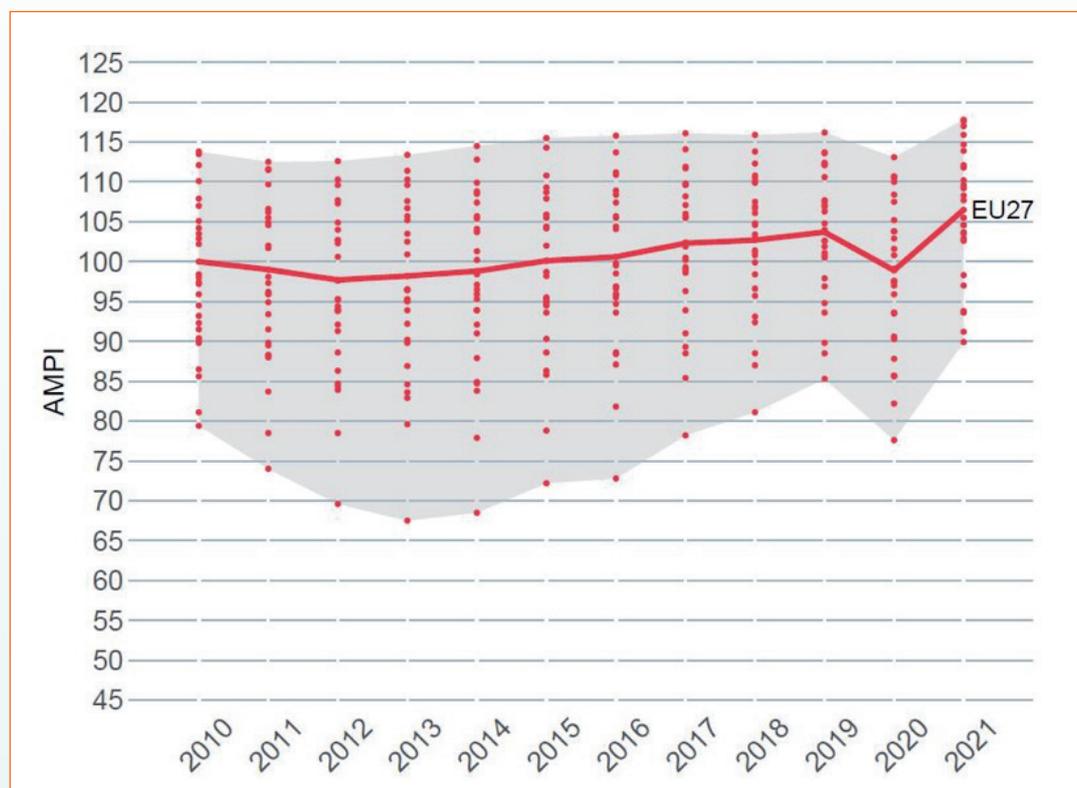


Gráfico 1

INDEX GENERAL	Desviación estándar	UE 27 AMPI	5 PRIMEROS AMPI	5 ÚLTIMOS AMPI	5 PRIMEROS - 5 ÚLTIMOS
2010	9,3	100,0	111,5	84,5	27,0
2019	7,9	103,7	113,6	90,4	23,2
2021	7,8	106,5	116,6	93,1	23,5
Variación 2021-2010	1,4	6,5	5,1	8,6	-3,5

Desigualdades

En cuanto al tema principal de este análisis, a saber, la desigualdad entre países (Gráfico 1), se ha producido una reducción de la diferencia entre el compuesto medio de los cinco Estados de la Unión Europea con los mejores valores compuestos y de los cinco que presentan los peores. También aquí cabe señalar que la reducción es ligera, ya que en los cinco países con valores más altos, la mejora ascendió a unos 5,1 puntos, mientras que en los cinco con los valores más bajos, la mejora fue superior a 8,6 puntos.

El análisis tiene que dividirse en los dos periodos señalados anteriormente. En efecto, es preciso señalar que la convergencia medida entre los países con valores más altos y con valores más bajos se detiene en 2019. En los dos últimos años analizados, las mejoras medidas de los cinco con valores más bajos se aproximan mucho a las de los cinco con valores más altos. El efecto inmediato de las políticas puestas en marcha ha representado una vuelta, o incluso una mejora, a la realidad anterior a la COVID-19, sin que, al menos en este primer año, las diferencias entre países se hayan visto afectadas.

Un aspecto que nos permite comprender este análisis es el peso de cada país dentro de la Unión Europea. En este análisis, los países fueron evaluados como iguales entre sí y no se tiene en consideración su peso (ni demográfico ni económico). Sin embargo, creemos que es útil tener en cuenta el factor demográfico para una evaluación más adecuada de la importancia de los diferentes comportamientos observados. En este sentido, señalamos que aun cuando la población de los cinco Estados con mejores resultados en 2021 es de unos 47 millones (algo más del 10% de la población de la UE27), la población de los cinco con peores resultados es de aproximadamente 143 millones (más del 32%). Por consiguiente, a la hora de examinar cómo evolucionan las diferencias entre Estados, es preciso tener en cuenta que estos niveles de desarrollo afectan a cifras muy diferentes entre sí en términos de población. Estas diferencias también están marcadas por una polarización geográfica: entre los países con niveles más altos del índice compuesto se encuentran principalmente países miembros del norte de Europa, mientras que los que presentan valores más bajos son principalmente países mediterráneos y del este de Europa.

2.4 Bienestar económico

Desempeño general

En cuanto al bienestar económico, el índice compuesto europeo muestra una tendencia negativa entre 2010 y 2012, seguida de una positiva entre 2013 y 2019 (Diagrama 2). En 2020, el primer año de la pandemia, se produjo un drástico deterioro, seguido en 2021 de una mejora aún más acusada que situó el índice europeo en un nivel superior tanto en relación con el de 2019 (en torno a 3,5 puntos) como con el de 2010 (en torno a 6 puntos). Estos resultados subrayan una vez más que las políticas aplicadas tuvieron efectos significativos, al menos a corto plazo.

Diagrama 2

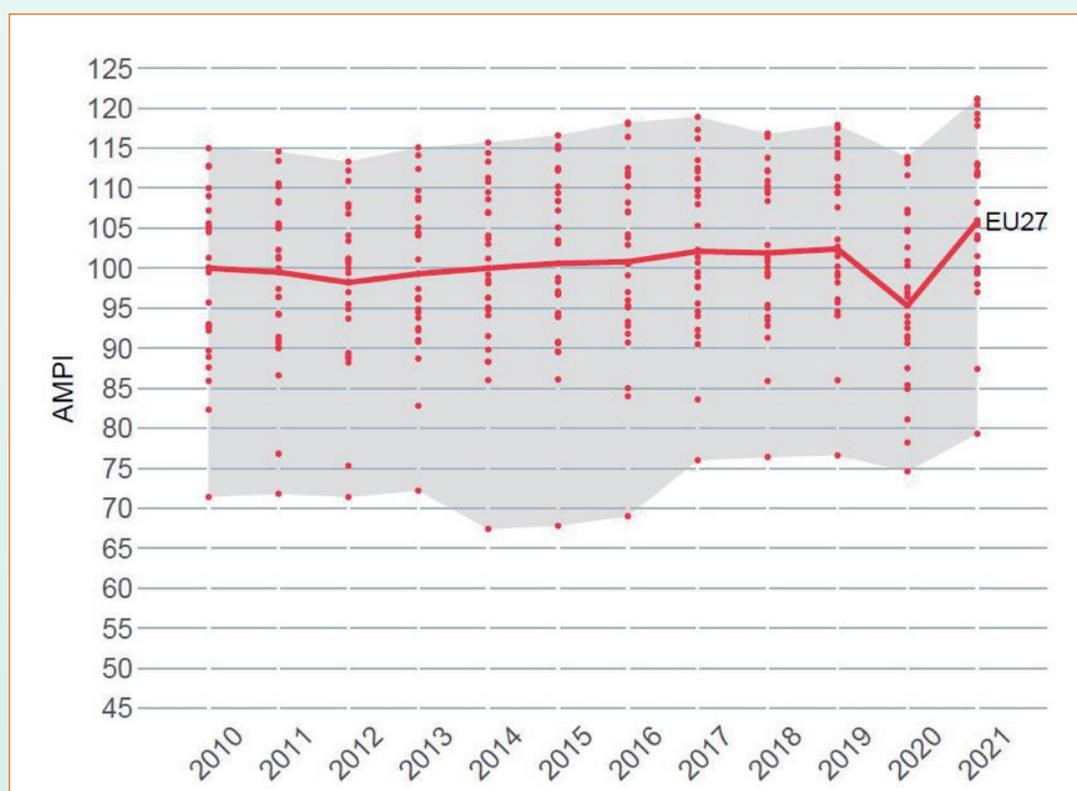


Gráfico 2

BIENESTAR ECONÓMICO	Desviación estándar	UE 27 AMPI	5 PRIMEROS AMPI	5 ÚLTIMOS AMPI	5 PRIMEROS - 5 ÚLTIMOS
2010	10,1	100,0	111,9	83,2	28,7
2019	9,8	102,4	116,3	89,1	27,3
2021	9,9	105,8	120,1	92,2	27,9
Variación 2021-2010	-0,1	5,8	8,2	9,0	-0,7

Gráfico 3

BIENESTAR ECONÓMICO		
Descripción	Unidad	Polaridad
Nivel de educación terciaria	de la población 30-34	+
Proporción de la pequeña industria en el valor añadido industrial total	%	+
Tasa de crecimiento del PIB real	Volúmenes encadenados, variación en % con respecto al período anterior	+
PIB real per cápita	Volúmenes encadenados (2010) euros por habitante	+
Personas en riesgo de pobreza de ingresos tras las transferencias sociales	%	-
Cuota de ingresos del 40% más pobre de la población	% de ingresos	+
Tasa de riesgo de pobreza entre los trabajadores	% de la población mayor de 18 años	-
Cargos ocupados por mujeres en los consejos de administración	% de cargos	+

Desigualdades

Entre 2010 y 2021, la diferencia entre la media de los cinco países con mejores resultados y los cinco con peores resultados se mantuvo prácticamente sin cambios (Gráfico 2). Ambos mejoraron con una incidencia similar entre 2010 y 2019 y entre 2019 y 2021: en los nueve primeros años, mejoraron con una incidencia superior a la media de la UE27, mientras que en los dos últimos años, la mejora es similar a la media de la UE27.

En cuanto al peso de los países, mientras que la población de los cinco Estados con valores más altos en 2021⁴⁰ era de 45,4 millones (10,2% de la población de la UE27), la de los cinco con valores más bajos era de 76,7 millones⁴¹ (17,2% del total). En comparación con 2010, el porcentaje de población perteneciente a los cinco países con valores más altos se mantuvo básicamente estable (48 millones), mientras que el de los cinco con valores más bajos aumentó en más de 32,9 millones (el 10% de la población de la UE27 en 2010).

En cuanto a la distribución espacial de los cinco países con mejores y peores resultados a lo largo de la serie temporal, Finlandia, Dinamarca, Países Bajos, Suecia y Bélgica son los Estados que ocupan con más frecuencia las cinco primeras posiciones, mientras que Rumanía, Bulgaria, Grecia, España e Italia son los que suelen ocupar más frecuentemente las cinco últimas posiciones. De hecho, apenas hay variaciones en la composición de los dos grupos de cinco países analizados.

Indicadores elementales

El análisis de influencia sobre los indicadores elementales (Gráfico 3) relevantes para el comportamiento de los dos subgrupos muestra que los cinco países con mejores valores registraron una mejora debido principalmente a los puestos ocupados por mujeres como miembros de consejos de administración (2010-2021), el nivel medio de estudios superiores y el PIB medio per cápita.

No hubo mejoras entre 2010 y 2021 en la distribución media de los ingresos (el 40% más pobre de la población de los cinco países con mejores valores tuvo un ingreso total similar

40 Países Bajos, Bélgica, Dinamarca, Irlanda y Finlandia.

41 Estonia, España, Letonia, Bulgaria y Rumanía.

durante todo el periodo y lo mismo ocurrió con el porcentaje de personas en riesgo de pobreza).

Por el contrario, los cinco últimos países mejoraron principalmente entre 2010 y 2021 en cuanto a la tasa media de crecimiento del PIB y los puestos ocupados por mujeres como miembros de los consejos de administración. No se observaron mejoras en la distribución media de los ingresos, aun cuando aumentó el número medio de personas en riesgo de pobreza.

En 2021 seguían existiendo grandes diferencias entre los cinco Estados con los valores más altos y los cinco con los más bajos en cuanto al PIB per cápita, la tasa de población activa en riesgo de pobreza y los puestos ocupados por mujeres como miembros de consejos de administración, mientras que en la tasa media de crecimiento del PIB la diferencia es mucho menor que en el pasado.

2.5 Calidad del empleo

Desempeño general

El índice compuesto europeo muestra (Diagrama 3) una tendencia negativa entre 2010 y 2013, seguido de una tendencia positiva entre 2014 y 2019. En 2020 se produjo un drástico deterioro, seguido en 2021 de una mejora aún más acusada que situó el índice europeo en un nivel más alto en 2021 que en 2019 ó 2010.

Diagrama3

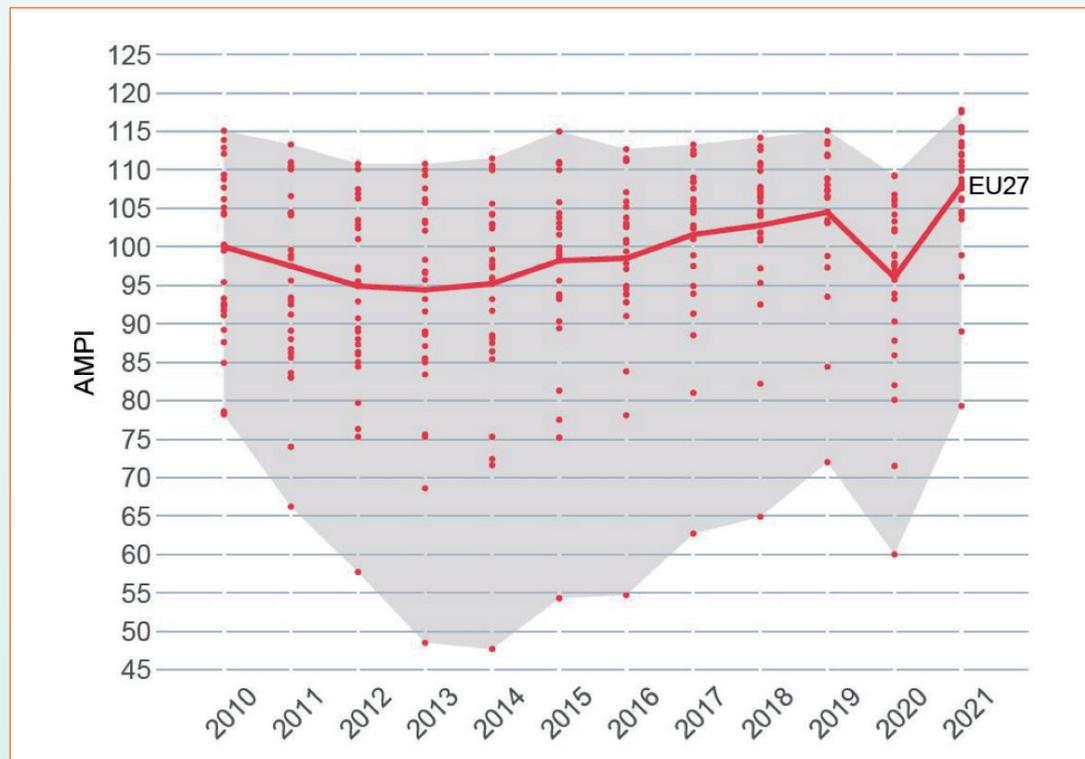


Gráfico 4

CALIDAD DEL EMPLEO	Desviación estándar	UE 27 AMPI	5 PRIMEROS AMPI	5 ÚLTIMOS AMPI	5 PRIMEROS - 5 ÚLTIMOS
2010	10,8	100,0	112,7	81,5	31,2
2019	8,9	104,5	113,2	89,2	24,0
2021	8,5	108,0	116,4	93,4	23,0
Variación 2021-2010	-2,3	8,0	3,7	11,8	-8,1

Gráfico 5

CALIDAD DEL EMPLEO		
Descripción	Unidad	Polaridad
Tasas de empleo	% de la población 20-64	+
Cobertura de la negociación colectiva	%	+
Productividad real del trabajo por empleado	Variación en % respecto al año Y-1 y al índice de 2010	+
Diferencia de empleo entre hombres y mujeres	Puntos porcentuales	-
Tasa de desempleo de larga duración	% de población activa	-
Desaceleración del mercado laboral	%	-
Tasa de empleo de los jóvenes licenciados	% de la población 20-34	+

Desigualdades

Entre 2010 y 2021, se redujo la diferencia entre los cinco estados con mejores resultados y los cinco con peores resultados (Gráfico 4). Los cinco Estados con peores resultados registraron una mayor mejora en comparación con los cinco con los mejores resultados, acortando las diferencias entre ambos grupos. Los cinco con mejores resultados muestran una situación global estable entre 2010 y 2019, y una mejora entre 2019 y 2021. Entre tanto, los cinco con peores resultados mejoraron su nivel tanto entre 2010 y 2019 como entre 2019 y 2021.

En términos de población, en 2021, los cinco primeros Estados contaban con 119 millones de personas⁴² (26,6% de la población europea), mientras que los cinco últimos contaban con 146,8 millones⁴³ (32,8% del total). En comparación con 2010, la población de los cinco valores más altos se mantuvo estable, ya que solo aumentó 1 millón en 11 años, mientras que la de los cinco países con valores más bajos aumentó en aproximadamente 27,2 millones (en 2010, representaba aproximadamente el 27% de la población de la UE27). Las cinco posiciones más altas las ocupan con mayor frecuencia Alemania, Austria, Suecia, Dinamarca y los Países Bajos. Entre las cinco más bajas figuran con más frecuencia Italia, España, Grecia, Croacia y Rumanía.

Indicadores elementales

Observando los principales elementos que influyen en los cambios (Gráfico 5), los cinco países con mejores resultados deben principalmente sus avances entre 2010 y 2021 a la reducción de la brecha media de empleo entre hombres y mujeres. También se registran ligeras mejoras en la atonía del mercado laboral y la tasa de empleo, mientras que la cobertura de la negociación colectiva perdió en los dos últimos años gran parte de los avances logrados desde 2010.

Los países con los cinco resultados más bajos registraron mejoras en la productividad real del trabajo por persona empleada y en la brecha media de empleo entre hombres y mujeres. La atonía del mercado laboral y la cobertura de la negociación colectiva también fueron positivas. Esta última, sin embargo, perdió en los dos últimos años gran parte de

42 Eslovenia, Países Bajos, Suecia, Alemania y Dinamarca.

43 Portugal, Rumanía, España, Italia y Grecia.

los avances logrados desde 2010. A pesar de los progresos realizados por los cinco países con resultados más bajos en cuanto a la brecha de empleo entre hombres y mujeres, siguen estando muy lejos de los que obtuvieron mejores resultados en 2021: los cinco con más bajos resultados registraron un valor superior al doble que los cinco con más altos resultados. El otro indicador que registra las mayores diferencias entre los dos subgrupos es la tasa de desempleo de larga duración. En cambio, los cinco países con resultados más bajos se sitúan muy por delante en productividad real del trabajo por persona empleada.

2.6 Vulnerabilidad laboral

Desempeño general

El índice compuesto muestra una tendencia positiva constante a lo largo del tiempo. A diferencia de los ámbitos "Bienestar económico" y "Calidad del empleo", la "Vulnerabilidad laboral" no parece haberse visto afectada negativamente por el primer año de la pandemia (Diagrama 4). Sin embargo, en 2020, algunos indicadores registraron un descenso (personas de 65 años o más en riesgo de pobreza o exclusión social, jóvenes sin empleo ni educación ni formación, y participación de adultos en el aprendizaje), mientras que otros registraron una mejora anómala (contratos temporales para personas de 20 a 64 años y proporción de mujeres entre la población inactiva debido a responsabilidades de cuidado a otras personas). La mejora mostrada por estos dos últimos indicadores se debe principalmente a un efecto distorsionador de la pandemia y no a una mejora real del fenómeno. Estos efectos afectan de forma decisiva a la tendencia de crecimiento del índice compuesto de 2020, que muestra una tendencia distorsionada, especialmente en los dos últimos años observados.

Diagrama 4

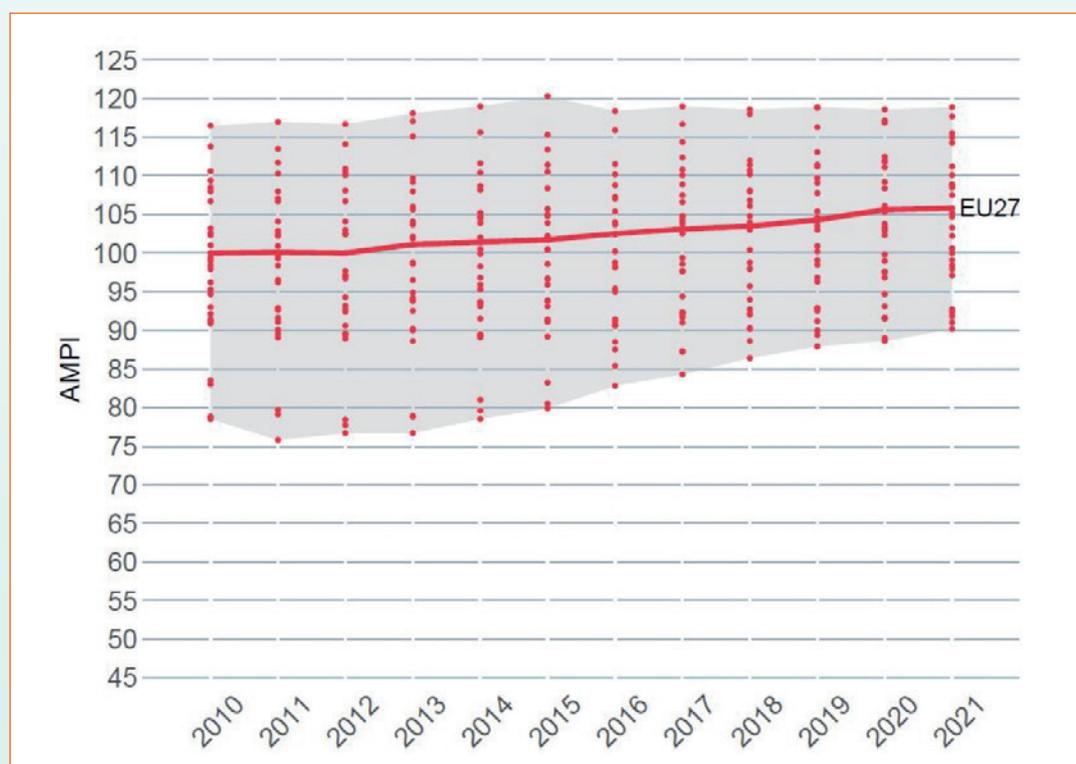


Gráfico 6

VULNERABILIDAD LABORAL	Desviación estándar	UE 27 AMPI	5 PRIMEROS AMPI	5 ÚLTIMOS AMPI	5 PRIMEROS - 5 ÚLTIMOS
2010	9,7	100,0	111,8	83,0	28,8
2019	8,9	104,3	115,7	90,2	25,5
2021	8,2	105,8	116,3	91,6	24,7
Variación 2021-2010	-1,5	5,8	4,5	8,7	-4,2

Gráfico 7

VULNERABILIDAD LABORAL		
Descripción	Unidad	Polaridad
Personas fallecidas en accidentes laborales	por cada 100.000 empleados	-
Personas mayores de 65 años en riesgo de pobreza o exclusión social	% de personas de 65 años o más	-
Jóvenes sin empleo, educación o formación	% de la población de 15 a 29 años	-
Empleo a tiempo parcial involuntario como porcentaje del empleo a tiempo parcial total	%	-
Empleo vulnerable (estimación modelizada de la OIT)	% del empleo total	-
Contratos temporales para personas de 20 a 64 años	% del empleo total	-
Diferencias salariales entre hombres y mujeres	% de los ingresos brutos medios por hora de los hombres	-
Proporción de mujeres en la población que no trabaja debido a responsabilidades familiares	ratio h/m de población inactiva 20-64	-
Participación de los adultos en el aprendizaje	% de la población 25-64	+

Desigualdades

La reducción de la brecha entre los peores y los mejores resultados se mide en la serie temporal (gráfico 6). En 2021, por término medio, tanto los cinco con los resultados más altos como los cinco con los más bajos mejoraron sus niveles con respecto a 2010, pero esta mejora fue mayor para los cinco con más bajos resultados que para los cinco con los más altos.

En 2021, los cinco países con los resultados más altos contaban con 36,4 millones de personas⁴⁴ (el 8,2% de la población europea), mientras que los cinco con los más bajos contaban con 97,9 millones⁴⁵ (21,9%). En comparación con 2010, la población perteneciente al subgrupo de los cinco países con resultados más altos disminuyó en 6,7 millones (equivalente al 9,8% de la población de la UE27 en 2010). La población perteneciente al subgrupo de los cinco países con peores resultados no cambió, salvo en el primer año de la serie temporal (en 2010 España no pertenecía a estos cinco con resultados más bajos). Suecia, Dinamarca, Países Bajos, Bélgica y Luxemburgo son los Estados que se encuentran con más frecuencia entre los que registran mejores resultados, mientras que Bulgaria, Grecia, Rumanía, Italia y Letonia son los Estados que suelen encontrarse con más frecuencia entre los cinco con los valores más bajos.

Indicadores elementales

Los cinco países con valores más altos registraron (Gráfico 7) una mejora en la participación de los adultos en el aprendizaje (entre 2010 y 2021), mientras que en el mismo periodo aumentó la proporción de contratos de duración determinada. Los cinco países con valores más bajos registraron una mejora en la vulnerabilidad laboral (entre 2010 y 2021), una disminución de los contratos temporales, pero también un aumento de la proporción de empleo a tiempo parcial involuntario.

En 2021, seguían existiendo grandes diferencias entre los cinco países con los resultados más altos y los cinco con los resultados más bajos en muchos indicadores, tales como la participación de los adultos en el aprendizaje, el porcentaje de trabajadores a tiempo parcial involuntarios y el porcentaje de jóvenes que ni estudian, ni trabajan, ni reciben formación, y estas diferencias han seguido aumentando desde 2010.

44 Suecia, Dinamarca, Eslovenia, Luxemburgo y Países Bajos.

45 Rumanía, Italia, Grecia, Letonia y Bulgaria.

3. La Unión Europea como actor global

La prioridad número 5 del programa de la Comisión Europea 2019-2024 se titula “Una Europa más fuerte en el mundo”. Centrada en el ODS 17, incluye la cooperación y la ayuda al desarrollo, así como el papel estratégico de la Unión Europea en el sistema multilateral.

3.1 La iniciativa Pasarela Mundial

La iniciativa Pasarela Mundial o también conocida como Global Gateway es la principal estrategia de cooperación internacional de la Unión Europea, con un enfoque altamente geoestratégico que pretende posicionar mejor a la Unión Europea en el mundo. Puesta en marcha el 1 de diciembre de 2021 con la Comunicación conjunta adoptada por la Comisión y el Alto Representante/Vicepresidente (AR/VP) Josep Borrell.

Concebida como la contribución de Europa a la reducción del déficit de inversión mundial, la estrategia se centra en las infraestructuras materiales e inmateriales de alta calidad, ya que son la clave del desarrollo sostenible en todo el mundo y constituyen también una parte crucial de la lucha contra el cambio climático, la protección del medio ambiente, la mejora de la seguridad sanitaria mundial y el impulso de la competitividad de la economía mundial.

Remitiéndose a las estimaciones del Banco Mundial⁴⁶ que calculan un déficit de inversión de 1.3 billones de euros al año, incluidas las infraestructuras para limitar el cambio climático y la degradación del medio ambiente, la iniciativa pretende movilizar 300 000 millones de euros en inversiones a través del denominado enfoque Equipo Europa (Team Europe).

El enfoque Equipo Europa reúne recursos de la Unión Europea y de los Estados miembros de la UE, de las instituciones financieras europeas y de las instituciones nacionales de financiación del desarrollo, y trata activamente de movilizar la financiación y los conocimientos especializados del sector privado, así como de apoyar el acceso a una financiación sostenible. Los fondos de la Unión Europea están incluidos en su presupuesto plurianual 2021-2027, en particular el Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional (IVDCI) - Europa Global.

La iniciativa Pasarela Mundial incluye inversiones en infraestructuras digitales, energéticas y de transporte, en el sector sanitario para apoyar el acceso y la fabricación de vacunas, medicamentos y tecnologías sanitarias, así como en educación y desarrollo de capacidades.

La iniciativa, que se declara plenamente en consonancia con la Agenda 2030 de la ONU y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), así como con el Acuerdo de París, forma parte de la Asociación para la Infraestructura y la Inversión Mundiales (PGII) presentada por los Líderes del G7 en su 48ª cumbre en Schloss Elmau. Además, respalda especialmente como principios rectores un enfoque ético para que los proyectos de infraestructuras no creen deudas insostenibles ni dependencias no deseadas, sino buena gobernanza y transparencia, así como asociaciones igualitarias, lo que significa que “Los más afectados por los proyectos potenciales (comunidades locales, empresas y socios) deben tener pleno derecho de voto mediante consultas públicas adecuadas y la participación de la sociedad civil”⁴⁷, el respeto de la promesa del Pacto Verde Europeo de no causar perjuicios, y el compromiso de crear crecimiento y empleo inclusivos.

⁴⁶ Rozenbert, Julie; Fay, Marianne. Beyond the Gap: How Countries Can Afford the Infrastructure They Need while Protecting the Planet. Grupo del Banco Mundial. Febrero de 2019. <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/95801508-1130-5ed0-843a-113b50285006>

⁴⁷ Comisión Europea. Comunicación conjunta sobre la Pasarela Mundial. Diciembre de 2021. https://commission.europa.eu/document/3378e8f6-9d65-4ca0-8ab6-ce81399d5db6_es

La gobernanza de la iniciativa está bajo la dirección general de la Presidenta de la Comisión, el Alto Representante/Vicepresidente de la Comisión y los Comisarios responsables. En este contexto, se creó un Consejo de la Pasarela Mundial⁴⁸ para proporcionar orientación estratégica y determinar las prioridades operativas, y se creó un grupo consultivo empresarial para la participación del sector privado. En la actualidad, la Unión Europea también está trabajando en la creación de una plataforma de diálogo con la sociedad civil de la Pasarela Mundial en el marco del ya existente Foro de Políticas sobre Desarrollo⁴⁹.

En su Dictamen sobre la Pasarela Mundial, el Comité Económico y Social Europeo (CESE) subraya que las inversiones deben basarse en evaluaciones de impacto que valoren no solamente las consideraciones estratégicas, sino también las cuestiones relativas al cambio climático, la protección del medio ambiente, los derechos humanos y la responsabilidad social. Asimismo, pide que se creen vínculos con las comunidades locales de los países socios y se proporcionen beneficios económicos y sociales duraderos para estas. Esto solo sería posible mediante el enfoque de abajo arriba para construir cadenas de producción locales sólidas con valor añadido y reforzar los mercados nacionales de los países socios mediante la creación de puestos de trabajo de alta calidad, así como transferencias sostenibles de conocimientos técnicos. El CESE también destaca que la transparencia y los procedimientos de diligencia debida deben figurar entre las condiciones sine qua non para poner en marcha cualquier proyecto financiado por agentes estatales y no estatales de la Unión Europea, y subraya la necesidad de crear un conjunto de herramientas para acceder a datos clave, además de la parametrización de indicadores pertinentes para medir los avances en la aplicación de esta estrategia y herramientas de transparencia, tales como la mejora del sitio web para que permita acceder a información relevante sobre todos los proyectos, presupuestos y socios implicados. En cuanto al Consejo de la Pasarela Mundial, para mejorar la calidad y pertinencia de las decisiones que se tomen, el CESE afirma que "deben participar otros miembros que representen a las organizaciones de la sociedad civil, incluidos los interlocutores sociales, especialmente los sindicatos"⁵⁰.

Sobre la base de consideraciones similares a las del CESE, las coaliciones de ONG Counter Balance y Eurodad critican la Pasarela Global⁵¹ por no dar una respuesta suficiente que contribuya de manera significativa a la reducción de la pobreza y a la lucha contra las desigualdades y el cambio climático. Además, reclaman una toma de decisiones transparente, una apropiación democrática de las estrategias de desarrollo y una participación significativa de un amplio espectro de partes interesadas, tanto en los países socios como en Europa, particularmente el Parlamento Europeo y la sociedad civil.

En su Resolución del 24 de noviembre de 2022 sobre la futura arquitectura financiera europea para el desarrollo⁵², el Parlamento Europeo manifestó su preocupación por "la ausencia sistemática, en las iniciativas reguladoras de la Unión, de las características clave del principio de coherencia de las políticas en favor del desarrollo sostenible (CPDS); subraya que se requieren más esfuerzos para cumplir plenamente los principios del sistema integral de CPDS, a fin de alcanzar los objetivos de eficacia de la ayuda"⁵³.

48 Primera reunión el 11 de diciembre de 2022: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_7656

49 Comisión Europea. Speech by Commissioner Urpilainen at the Concord Equality Day. Marzo de 2023. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_23_1805

50 Comité Económico y Social Europeo. The Global Gateway. Opinion. Mayo de 2022. <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/global-gateway>

51 Eurodad. The Emperor's New Clothes: What's new about the EU's Global Gateway? Septiembre de 2022. <https://www.eurodad.org/the-emperor-s-new-clothes-what-s-new-about-the-eu-s-global-gateway>

52 Parlamento Europeo. Resolución del Parlamento Europeo sobre la futura arquitectura financiera europea para el desarrollo (2021/2252(INI)). Noviembre de 2022. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0420_ES.html

53 Véase también el informe del Parlamento Europeo "The Global Gateway - Taking stock after its first year" <https://epthinktank.eu/2023/01/16/the-global-gateway-taking-stock-after-its-first-year/>

El Parlamento, como ya subrayó en Resoluciones anteriores, tales como la relativa a la aplicación y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), también destacó “la importancia de medir la contribución de la Unión a los ODS de forma precisa y exhaustiva, dado que ello constituye una condición esencial para lograr la coherencia de las políticas en favor del desarrollo sostenible”⁵⁴.

3.2 La acción de la Unión Europea en el contexto multilateral

En el marco de la prioridad número 5 de su programa 2019-2024 con el título “Una Europa más fuerte en el mundo”, la Comisión adoptó en febrero de 2021 dos Comunicaciones estratégicas.

La primera es una Comunicación conjunta de la Comisión y el Alto Representante y Vicepresidente sobre “el refuerzo de la contribución de la UE a un multilateralismo basado en normas”⁵⁵.

La Comunicación declara los principios de la Unión Europea para el multilateralismo que promueve agendas globales como la Agenda 2030 y el Acuerdo de París, y su compromiso de desempeñar un papel activo en la reforma de las instituciones del sistema multilateral, con la participación inclusiva del gobierno, la sociedad civil, el sector privado, el mundo académico y otras partes interesadas.

En la sección (ii) “Reconstruir a mejor” tras la pandemia, la Comisión menciona una propuesta para una Iniciativa Global de Recuperación que vincula la inversión y el alivio de la deuda a la Agenda 2030 para garantizar una senda verdaderamente transformadora tras la COVID-19.

La segunda Comunicación se refiere a la revisión de la política comercial “Una política comercial abierta, sostenible y firme”⁵⁶. Incluye un proyecto de propuesta para reformar las normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en consonancia con los ODS. En materia de trabajo decente e igualdad de género, la Comisión promueve una cooperación más activa entre la OMC y la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

La Comunicación sobre política comercial introduce el compromiso de establecer normas obligatorias para unas cadenas de valor sostenibles y responsables, posteriormente formalizado, en febrero de 2022, en la propuesta de Directiva sobre diligencia debida⁵⁷. En septiembre de 2022, fue seguida por la propuesta de Reglamento relativo a la prohibición en el mercado de la Unión de productos realizados con trabajo forzoso⁵⁸.

Ambas iniciativas también forman parte de la estrategia marco adoptada en la Comunicación sobre el trabajo decente en el mundo para una transición justa a escala mundial y una recuperación sostenible, aprobada en febrero de 2022. En las premisas, la Comisión subraya que “el enfoque de la UE apoya el concepto universal de trabajo digno desarrollado por la OIT y reflejado en los ODS de las Naciones Unidas, y consiste en cuatro objetivos inseparables y que se refuerzan mutuamente: empleo productivo, normas y derechos en el

54 Parlamento Europeo. Resolución sobre la implementación y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (2022/2002(INI)). Junio de 2022. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0263_ES.html

55 Comisión Europea. Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el refuerzo de la contribución de la Unión Europea a un multilateralismo basado en normas. Febrero de 2021. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=JOIN:2021:3:FIN&qid=1613729808283>

56 Comisión Europea. Revisión de la política comercial - Una política comercial abierta, sostenible y firme. Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Febrero de 2021. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2021:66:FIN&qid=1613729523865>

57 Comisión Europea. Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre diligencia debida en materia de sostenibilidad empresarial y por la que se modifica la Directiva (UE) 2019/1937. Febrero de 2022. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2022:71:FIN&qid=1645973928029>

58 Comisión Europea. Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se prohíben en el mercado de la Unión productos realizados con trabajo forzoso. Septiembre de 2022. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52022PC0453>

trabajo, protección social y diálogo social. La igualdad de género y la no discriminación son cuestiones transversales de estos objetivos⁵⁹.

En la conclusión de "Un enfoque integral para acelerar la aplicación de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible - Reconstruir mejor a partir de la crisis COVID-19", de 22 de junio de 2021, el Consejo de la Unión Europea reafirmó su compromiso con la Agenda 2030, y reactivó la propuesta de la Comisión de una Iniciativa Global de Recuperación que vincule la inversión y el alivio de la deuda a los ODS en todo el mundo, al tiempo que recordó el trabajo en curso sobre las acciones multilaterales en materia de deuda y financiación sostenible adoptadas en el G20. También subrayó que el comercio es un instrumento clave para la aplicación de la Agenda 2030, y destacó el papel central que las normas de la OMC pueden desempeñar en acuerdos comerciales que propicien objetivos de desarrollo sostenible desde el punto de vista social y medioambiental⁶⁰.

Un año más tarde, el 23 de junio de 2022, en su Resolución sobre la implementación y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)⁶¹, el Parlamento Europeo subrayó la necesidad de renovar el compromiso político mundial y de intensificar la cooperación multilateral para que la Unión Europea y sus socios puedan lograr avances significativos en los años que quedan hasta 2030, y dio la voz de alarma sobre el endeudamiento público en los países en desarrollo, afirmando que la crisis actual ha exacerbado las vulnerabilidades de la deuda ya existentes, y pidiendo "la creación de un mecanismo multilateral de gestión de la deuda, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, para abordar la crisis de la deuda en los países en desarrollo y los requisitos de financiación de la Agenda 2030".

Es preciso señalar que, a pesar de estas declaraciones de las instituciones de la Unión Europea sobre la necesidad de soluciones estructurales para hacer frente al endeudamiento de los países en desarrollo, siguen faltando propuestas de políticas estructuradas y adecuadas a los retos planteados.

Como se prevé en el Informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre las reformas de la arquitectura financiera internacional, "Es evidente que las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y del Acuerdo de París no se alcanzarán si la arquitectura financiera internacional no canaliza recursos en cantidad suficiente y con rapidez hacia las economías más vulnerables del mundo. Esta incapacidad supone una amenaza creciente y sistémica para el propio sistema multilateral, ya que agrava las divergencias, la fragmentación geoeconómica y las fracturas geopolíticas en todo el mundo"⁶².

Es fundamental que la Unión Europea, coherente con su compromiso con los ODS, asuma estas conclusiones apoyando el plan de estímulo para los ODS del Secretario General de la ONU y participando activamente en el desarrollo de una reforma de las normas financieras mundiales.

59 Comisión Europea. Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo sobre el trabajo digno en todo el mundo para una transición justa a escala mundial y una recuperación sostenible (COM/2022/66 final). Febrero de 2022. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=COM:2022:66:FIN&qid=1645973928029>

60 Consejo de la Unión Europea. Un enfoque integral para acelerar la aplicación de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible de las Naciones Unidas: reconstruir mejor tras la crisis de la COVID-19. Conclusiones del Consejo. Junio de 2021. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9850-2021-INIT/es/pdf>

61 Parlamento Europeo. Resolución sobre la implementación y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (2022/2002(INI)). Junio de 2022. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0263_EN.html

62 Naciones Unidas. Informe de políticas de Nuestra Agenda Común 6: Reformas de la arquitectura financiera internacional. Mayo de 2023. <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/our-common-agenda-policy-brief-international-finance-architecture-en.pdf>

4. Recomendaciones finales

Resumiendo los retos en juego, es preciso revisar el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y mejorar la consonancia del Plan de Acción del Pilar Social de la Unión Europea con los ODS. Para ello, la Unión Europea debe tener en cuenta:

- Un enfoque centrado en el trabajo decente, dado que el trabajo decente es la única fuerza motriz principal a través de la cual podemos generar la inversión necesaria para la doble transición ecológica y digital, además de perseguir los objetivos sociales, de manera oportuna de acuerdo con las necesidades de recuperación y abordando al mismo tiempo las vulnerabilidades geopolíticas de la Unión Europea. Subrayamos que el trabajo decente es de crucial importancia para superar el reto de dedicar un mayor volumen de inversiones a hacer frente a las amenazas climáticas y medioambientales a las que se expone nuestra prosperidad social y económica, ahora y en un futuro próximo, a escala de la UE (y mundial), con el fin de invertir más allá de los activos financieros ya existentes⁶³.
- La reformulación del objetivo 1 del Plan de Acción del Pilar de Derechos Sociales, integrando la meta numérica de empleo para 2030 con objetivos relacionados con el trabajo decente para 2030, en consonancia con la meta 5 del Objetivo 8 de la Agenda 2030, y adoptando un conjunto de indicadores conexos para medir el Objetivo (como el marco ilustrado en la parte B). Además, podría incluirse un objetivo cuantitativo para reducir la desigualdad entre los Estados miembros utilizando el índice "Primeros 5 - Últimos 5" (los cinco resultados más altos y los cinco más bajos) mencionado en la parte B, con el fin de acelerar el proceso de convergencia entre el sur y el norte de la Unión Europea, que aún muestran tendencias y resultados particularmente desiguales.
- Invitar a los Estados miembros a elaborar planes nacionales de empleo que incluyan a su vez planes de formación, de mejora y actualización de las cualificaciones, para prevenir y corregir los desajustes entre empleo y cualificaciones, identificando las medidas de apoyo a los grupos sociales más vulnerables, los medios de ejecución y las facilidades de financiación. Los planes deben definirse en el marco de un diálogo social amplio, integrando las principales estrategias nacionales para los objetivos climáticos y medioambientales, la industria y la transformación digital, las necesidades de servicios sociales y las previsiones demográficas.
- Mejorar las garantías para un diálogo social significativo⁶⁴ como motor clave para alcanzar el trabajo decente y los objetivos conexos. No puede quedarse en una declaración de principios o en un requisito formal que pueda eludirse en la práctica.
- Reforzar sus instrumentos políticos para garantizar que los Estados miembros sigan las indicaciones anteriores, haciendo obligatoria para los Estados miembros la consecución de los objetivos cuantitativos y estableciendo un sistema de seguimiento de las políticas implementadas a nivel nacional que sea capaz de evaluar el impacto de las políticas públicas en la consecución de estos objetivos.

⁶³ Como se estimó más recientemente en la Comunicación de la Comisión Europea "Hacia una economía ecológica, digital y resiliente" <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:52022DC0083&qid=1646473449480> y en el informe de inversión del Banco Europeo de Inversiones 2022/2023 <https://www.eib.org/en/publications/online/all/investment-report-2022-2023>

⁶⁴ A este respecto, la CE ha adoptado la Propuesta de Recomendación del Consejo sobre el refuerzo del diálogo social en la Unión Europea <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:52023DC0038&qid=1674905186916>

- Territorializar los objetivos cuantitativos definiendo un umbral diferente para cada Estado miembro y región interior⁶⁵ cuando proceda.
- Evaluar el impacto de las políticas monetarias y el equilibrio entre trabajo decente y estabilidad de precios e inflación, considerando una reforma de las normas del BCE para maximizar la protección y la creación de trabajo decente⁶⁶.

En sus acciones exteriores, la Unión Europea debe adoptar:

- Un enfoque centrado en el trabajo decente en todas las inversiones. El programa Pasarela Mundial (Global Gateway) y su alineación con la Agenda 2030 de la ONU deben demostrarse en las evaluaciones ex ante y ex post de cualquier proyecto, con indicadores apropiados fundamentados en la ciencia y herramientas de seguimiento. La transparencia y los procedimientos de diligencia debida deben figurar en las condiciones sine qua non para poner en marcha cualquier proyecto financiado por un Estado de la Unión Europea o por agentes no estatales. Las opciones deben discutirse con una participación significativa de un amplio número de interesados, tanto en los países socios como en Europa.
- La promoción de un diálogo social estructurado en sus relaciones exteriores y políticas de desarrollo, incluida la aplicación de la Pasarela Mundial.
- Un marco de coordinación y coherencia política para la aplicación de los ODS entre los sistemas nacionales de las Naciones Unidas y las delegaciones de la Unión Europea en terceros países.
- Una lista de prioridades de inversión definida según el proceso de programación conjunta con cada país y región socios⁶⁷ y con la participación de las comunidades locales, optimizando la creación de trabajo decente en un marco de beneficios económicos y sociales duraderos a nivel local.
- Una mayor coordinación de las asociaciones en consonancia con los ODS, estableciendo un foro entre la Pasarela Mundial y otras iniciativas de la Unión Europea para la acción exterior y las iniciativas de ayuda al desarrollo, también en el contexto de la Asociación para la Infraestructura e Inversión Mundiales (PGII) del G7 y a nivel de los Estados miembros.
- Una posición política decidida para garantizar el apoyo financiero al Acelerador Mundial del empleo y la protección social para transiciones justas de las Naciones Unidas⁶⁸. El Acelerador Mundial movilizará esfuerzos para crear 400 millones de puestos de trabajo de aquí a 2030 y ampliar la protección social a 4.000 millones de personas actualmente sin cobertura, promoviendo al mismo tiempo transiciones justas. El Acelerador Mundial de la ONU es fundamental para alcanzar el ODS 8. Con el fin de hacer realidad el Acelerador Mundial será necesario aumentar el apoyo financiero de la Unión Europea a un Fondo Mundial de Protección Social que coordine la financiación internacional de la protección social.

⁶⁵ Téngase en cuenta el análisis del Comité Europeo de las Regiones en el dictamen "Progress in the implementation of SDGs" <https://cor.europa.eu/en/our-work/Pages/OpinionTimeline.aspx?opId=CDR-4274-2022>, en el que expresa su preocupación por el hecho de que los indicadores utilizados para evaluar los ODS sean todos de ámbito nacional. Para los países medianos y grandes, estas evaluaciones no reflejan la realidad sobre el terreno, ya que existen grandes disparidades en el interior de los países.

⁶⁶ Teniendo en cuenta el resultado del Informe de Joseph Stiglitz - Rewriting the rules of the European economy <https://eips-europe.eu/wp-content/uploads/2019/03/Rewriting-the-Rules-of-the-European-Economy.pdf> y la última resolución del Parlamento Europeo de 16 de febrero de 2023 sobre el Banco Central Europeo - Informe anual 2022 https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0057_EN.html

⁶⁷ Comisión Europea. Asociaciones internacionales. https://international-partnerships.ec.europa.eu/countries_es

⁶⁸ Naciones Unidas. Acelerador Mundial del Empleo y la Protección Social para Transiciones Justas. <https://unglobalaccelerator.org/es/homepage>

- Un papel activo en todos los foros internacionales (tales como el G7, G20, las COP de la CCNUCC – el Convenio sobre la Diversidad Biológica – la UNCCD (lucha contra la desertificación), el Foro Político de Alto Nivel (HLPF), la Cumbre del Futuro de la ONU, la Cumbre Social, etc.) para la reforma de la arquitectura financiera internacional. La Unión Europea debe apoyar unas normas financieras que sean inclusivas, eficaces y justas, poniendo en práctica el principio de la Agenda 2030 de no dejar a nadie atrás y contribuyendo al diseño político de las medidas promovidas por el Secretario General António Guterres destinadas a financiar la implementación de los ODS⁶⁹. Con el fin de alinear los flujos financieros con los ODS y el compromiso del Acuerdo de París de “hacer que los flujos financieros sean coherentes con una senda hacia un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero y resiliente al clima”, la lucha contra las desigualdades debe adoptarse como la piedra angular de la reforma⁷⁰.

⁶⁹ Destacamos que, hasta el momento, sigue faltando a nivel de la Unión Europea y de los Estados miembros un debate político y las consiguientes propuestas para que los flujos financieros sean coherentes con los ODS y con el Acuerdo de París sobre el cambio climático. En consecuencia, la Unión Europea debe impulsar urgentemente, ahora más que nunca, un nuevo acuerdo multilateral que establezca un instrumento financiero para la acción por el clima. Este instrumento financiero debe centrarse en el trabajo decente y localizarse allí donde más se necesite. Un enfoque centrado en el empleo es la única manera de hacer frente a la “crisis de proporciones bíblicas que es el caos climático”, como señaló el Secretario General de la ONU, Antonio Guterres, al concluir la COP27.

⁷⁰ Con arreglo a las conclusiones del informe “Earth for all” del Club de Roma, <https://earth4all.life>

