Relaciones Birregionales

Fundación EU-LAC

La Crisis del Covid-19 y Caminos hacia la Recuperación Sostenible en la Unión Europea, América Latina y el Caribe

Serie de Conferencias Magistrales 2021

Fundación EU-LAC

La Crisis del Covid-19 y Caminos hacia la Recuperación Sostenible en la Unión Europea, América Latina y el Caribe

Serie de Conferencias Magistrales 2021

2022

La Fundación Internacional Unión Europea-América Latina y el Caribe (Fundación EU-LAC) fue creada por los y las Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea (UE) y de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en 2010. Sus miembros son los países de la UE y CELAC y la propia UE. La Fundación es una herramienta de la asociación UE-CELAC y sus actividades nutren el diálogo intergubernamental, en línea con el Plan de Acción birregional.

La Fundación EU-LAC tiene la misión de fortalecer y promover la asociación estratégica birregional, mejorando su visibilidad y fomentando la participación activa de las sociedades civiles respectivas.

Con base en esta misión, la Fundación organizó, en colaboración del Programa de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Hamburgo, entre julio y septiembre de 2021, una Serie de Conferencias Magistrales sobre ámbitos económicos, políticos y sociales en los que la pandemia del Covid-19 ha tenido un profundo impacto en América Latina y el Caribe y Europa. El objetivo principal de la presente serie de Conferencias Magistrales fue contribuir a la generación de conocimiento y el intercambio entre científicos, actores de la sociedad civil, funcionarios de entidades públicas y tomadores de decisiones sobre conceptos, buenas practicas y políticas públicas que se han desarrollado en los países latinoamericanos, caribeños y europeos para encaminar la recuperación mejor y sostenible de los sectores y ámbitos que han sido particularmente golpeados por la pandemia.

La publicación puede accederse a través del siguiente enlace:
https://eulacfoundation.org/es/la-crisis-covid-19-y-caminos-hacia-la-recuperacion-sostenible-la-union-europea-america-latina-y-el

FUNDACIÓN EU-LAC, 2022
Große Bleichen 35
20354 Hamburg, Germany
https://eulacfoundation.org/es

PUBLICADO POR:
Fundación EU-LAC
DISEÑO GRÁFICO: Virginia Scardino | https://www.behance.net/virginiascardino
IMPRESIÓN: Scharlau GmbH
ISBN: 978-3-949142-10-9
DOI: 10.12858/0122es

La presente edición fue producida por la Fundación EU-LAC. La Fundación es financiada por sus Miembros, y en particular, para esta iniciativa, por la Unión Europea y la República Federal de Alemania. Los conceptos vertidos en los artículos compilados en esta edición son responsabilidad únicamente de las y los autores y no se puede considerar como el punto de vista de la Fundación EU-LAC, de sus Estados Miembros o de la Unión Europea.

Esta publicación tiene derechos de autor, pero puede ser reproducida libremente por cualquier medio con fines educativos o para llevar a cabo acciones de promoción, mediación o investigación, siempre y cuando la fuente se cite apropiadamente. Los titulares de los derechos de autor solicitan que se les comuniquen los usos mencionados con el fin de evaluar su impacto. Para contactar a la Fundación vía correo electrónico: info@eulacfoundation.org

Federal Foreign Office

ÍNDICE

PRESENTACIÓN IV

1. Sesión 1 (1 Julio 2021):
RECUPERACIÓN SUSTENTABLE DE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS 1

2. Sesión 2 (15 Julio 2021):
RECUPERACIÓN SUSTENTABLE DEL SECTOR ECONÓMICO 10

3. Sesión 3 (29 Julio 2021):
RECUPERACIÓN HACIA UN MAYOR EQUILIBRIO DE RELACIONES DE GÉNERO 27

4. Sesión 4 (12 Agosto 2021):
RECUPERACIÓN SUSTENTABLE DE LAS CIUDADES 37

5. Sesión 5 (26 Agosto 2021): RECUPERACIÓN SUSTENTABLE A FAVOR
DE GRUPOS SOCIALMENTE MINORIZADOS / POBLACIÓN MIGRANTE 49

6. Sesión 6 (9 Septiembre 2021):
RECUPERACIÓN SUSTENTABLE DE LOS SISTEMAS DE SALUD PÚBLICA 59

REFERENCIAS 65

PRESENTACIÓN

La Fundación EU-LAC se complace en presentar la publicación "La Crisis del Covid-19 y Caminos hacia la Recuperación Sostenible en la Unión Europea, América Latina y el Caribe" que recoge las intervenciones presentadas a lo largo de una Serie de Conferencias Magistrales 2021 llevada a cabo de forma virtual a lo largo de los meses de julio a septiembre de 2021 en colaboración con el Programa de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Hamburgo.

Estas Conferencias fueron implementadas con el objetivo de aportar a la generación de conocimiento y el intercambio entre científicos/as, actores de la sociedad civil, funcionarios/as de entidades públicas y tomadores/as de decisiones sobre los impactos ocasionados por la pandemia del Covid-19 en ámbitos de la vida política, económica y social particularmente golpeados por la pandemia, así como sobre conceptos, buenas prácticas y políticas públicas que se han venido desarrollando en los países latinoamericanos, caribeños y europeos para encaminar una recuperación mejor y sostenible de estos sectores.

Con ello, la Serie de Conferencias Magistrales 2021 respondió a algunas de las prioridades comunes identificadas por las altas autoridades de ambas regiones. En diciembre de 2020, en la Reunión Ministerial Informal UE27-ALC, las y los Ministros de Asuntos Exteriores de los países de la Unión Europea, América Latina y el Caribe expresaron su profunda preocupación por el impacto devastador del coronavirus y "reafirmaron su determinación de intensificar los esfuerzos conjuntos para superar los desafíos multidimensionales provocados por la pandemia del Covid-19, que corre el riesgo de agravar las brechas estructurales, las desigualdades y la exclusión social, económica y financiera existentes".[1]

Esta Serie de Conferencias Magistrales se ubicó en medio del "año no. 2 de la pandemia" en el que varios países enfrentaron nuevas "olas" de infecciones e implementaron nuevas medidas de confinamiento u otras restricciones, para salvar vidas y prevenir colapsos de sus sistemas de salud. A una velocidad sin precedentes, laboratorios en diferentes regiones del mundo han desarrollado vacunas contra el Covid-19, mientras que en varios países europeos, latinoamericanos y caribeños se logró llevar a cabo – en ritmos distintos – campañas de vacunación, iniciando por los sectores de la población más vulnerables y priorizando la producción masiva y la distribución rápida y equitativa de las mismas hacia la población mundial.

La pandemia provocó el aumento de la pobreza y agudizó las brechas sociales, económicas, y étnicas en América Latina y el Caribe. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) constató la peor contracción del producto interno bruto desde 1946 y una magnificación de problemas estructurales como la baja productividad, la alta informalidad laboral y la escasa cobertura de protección social, causando así un incremento considerable de la pobreza.[2] El limitado espacio fiscal, las insuficientes inversiones en el sector de salud, en la educación publica y en la vivienda digna, y también la baja presencia regional de institutos, laboratorios y empresas especializadas en materia de equipo médico, vacunas, medicinas y logística, hizo que los países se encontraran con capacidades limitadas para responder adecuadamente a los retos enormes de la pandemia.

1 Comunicado conjunto: UE27 – Reunión ministerial informal de América Latina y el Caribe, Berlin 14/12/2020: https://eeas.europa.eu/delegations/chile/90571/comunicado-conjunto-ue27-reunión-ministerial-informal-de-américa-latina-y-el-caribe-traducción_es

2 Véase: https://www.cepal.org/es/publicaciones/46501-balance-preliminar-economias-america-latina-caribe-2020

En el 2020, los países de la Unión Europa también registraron una contracción en varios sectores económicos, acompañados por un aumento en las tasas de desempleo y en la desigualdad en ingresos, lo cual, por lo menos parcialmente, pudo ser balanceado por los paquetes de apoyo financiero entablados al interior de los países y a nivel de la Unión Europea. La pandemia puso de relieve las consecuencias de la priorización de principios como la austeridad y eficacia en los hospitales y la insuficiente inversión en personal sanitario, así como la dependencia sensible de suministros médicos de productoras basadas en otras regiones del mundo.

Más allá de los retos sanitarios inminentes, la pandemia ha evidenciado el estado frágil en el que se encuentran nuestro planeta y nuestras sociedades. De forma inequívoca y brusca, el brote del coronavirus llamó la atención a lo que las ciencias nos han venido alertando desde hace algún tiempo atrás: que en la época del Antropoceno, es el actuar de los seres humanos – como por ejemplo la sobreexplotación de las tierras y los bienes naturales, la deforestación, la contaminación, y la expulsión de animales silvestres de sus hábitats – que conduce a desequilibrios en nuestros ecosistemas y pérdidas considerables en la biodiversidad y, no por último, a la propagación de virus zoonóticos como el coronavirus que, en el momento de escribir este texto (12 de diciembre de 2021), ha sido asociado con la muerte de 5,3 millones de personas a nivel global.[3]

En ambas regiones, el personal médico llegó al borde de sus capacidades. Millones de niños, niñas y adolescentes escolares perdieron tiempo valioso para el aprendizaje y el desarrollo de habilidades necesarias para asumir tareas y funciones importantes en sus sociedades en el futuro. Desde la perspectiva de las relaciones de género, la pandemia provocó una agudización de las desigualdades entre hombres y mujeres, pues tanto en Europa como en América Latina y el Caribe, muchas mujeres han salido de la fuerza laboral y/o se enfrentaron con una elevada carga de funciones como la educación y el cuidado en los hogares.[4] No obstante, la pandemia ofrece al mismo tiempo una oportunidad para debatir y cuestionar abiertamente no solo las normas sociales y ordenes de género, pero también nuestras formas de vivir y convivir – por ejemplo en las ciudades, o en miras a poblaciones migrantes.

Ante la pregunta de ¿cómo responder a esta crisis que agudizó los problemas estructurales en nuestras sociedades y nuestra relación con el medio ambiente? – ¿volver a una "normalidad" o la situación anterior o apostar a nuevos caminos que fomenten el desarrollo humano sostenible y alivien las presiones planetarias? – los ministros de Relaciones Exteriores de la Unión Europea y de América Latina y el Caribe resaltaron su determinación de encaminar la segunda opción: "La crisis es una oportunidad para "reconstruir mejor" de acuerdo con la Agenda 2030 de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible. … (U)niendo fuerzas, incluso en asociaciones ecológicas y digitales sólidas, las dos regiones pueden garantizar un futuro común mejor para sus ciudadanos".[5]

Siguiendo estas líneas, la Serie de Conferencias Magistrales se desarrolló en seis sesiones virtuales. Cada sesión se enfocó en un ámbito particular, como, por ejemplo, los sistemas de salud pública, las instituciones educativas, el sector económico, las relaciones de género, el desarrollo urbano, y un grupo en situación de vulnerabilidad particular – los y las migrantes. Para cada Conferencia Magistral, invitamos ponentes de la UE y ALC con una experticia destacada en la temática, para que analicen y comparen estrategias, soluciones y medidas transformadoras que

3 El día 12 de diciembre de 2021 – el momento de escribir esta presentación – el Johns Hopkins Coronavirus Resource Center registró 5.304.505 muertos asociados con la pandemia; véase: https://coronavirus.jhu.edu

4 Véase: https://www.cepal.org/es/publicaciones/46633-la-autonomia-economica-mujeres-la-recuperacion-sostenible-igualdad

5 Véase nota al pié no. 1.

han surgido en los meses pasados en uno o varios países de ambas regiones orientadas a una recuperación mejor. Las Conferencias fueron moderadas por un/a representante de la Fundación EU-LAC y un/a representante del Programa de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Hamburgo. Las sesiones estuvieron abiertas para el público general interesado y sus grabaciones están disponibles en los enlaces indicados a inicios de cada capítulo de esta publicación.

Cabe mencionar que estas Conferencias Magistrales formaron parte de un conjunto de iniciativas promovidas por la Fundación EU-LAC a lo largo del año 2021, a propósito del Covid-19 y una recuperación sostenible, como, por ejemplo, las Sesiones de Dialogo EU-LAC sobre "Iniciativas para la financiación y distribución equitativa de las vacunas contra Covid-19 en los países de renta media en América Latina y el Caribe", el XII Foro de Reflexión "Contribuciones de la asociación estratégica birregional a la configuración de una recuperación más verde" y un estudio sobre "Politicas de participación laboral en la Unión Europea, América Latina y el Caribe en el contexto durante y post-pandemia Covid-19" encargado entre el Programa EuroSociAL+ y la Fundación EU-LAC.

La Fundación EU-LAC agradece de forma muy especial a los y las distinguidos/as conferencistas, quienes ofrecieron a esta serie aportes sustanciales y de altísima calidad: **Andreas Schleicher**, Director de Educación y Competencias de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE); **Dulce Baptista**, Especialista en la División de Mercados Laborales del Banco Interamericano de Desarrollo (BID); **Georg Fischer**, Investigador Asociado Sénior en el Instituto para los Estudios Económicos Internacionales de Viena (WIIW) y Asociado en el Instituto Austriaco de Investigación Económica (WIFO); **Lídia Farré**, Profesora Asociada de Economía en la Universitat de Barcelona e Investigadora Asociada en el Instituto de Análisis Económico; **Bibiana Aído Almagro**, representante de ONU Mujeres en Colombia; **Jesús Marcos Gamero**, Profesor en "Retos Medioambientales Globales" y miembro del Grupo de Investigación "Sociología del Cambio Climático y Desarrollo Sostenible" de la Universidad Carlos III de Madrid; **Guillermo Santos**, Investigador del Instituto de Estudios sobre la Ciencia y la Tecnología (IESCT) de la Universidad Nacional de Quilmes, Argentina; **Abbdel Camargo**, Catedrático CONACYT comisionado a El Colegio de la Frontera Sur (ECOSUR), Unidad Tapachula, Chiapas, México, y Colaborador del Grupo de Estudios de Migración y Procesos Transfronterizos; **Francisco Javier Moreno Fuentes**, Investigador Senior del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (IPP-CSIC); **Paula Caffarena Barcenilla**, Investigadora y Directora de CIDOC y Profesora de la Escuela de Historia de la Universidad Finis Terrae, Chile; **Sabrina Montante**, Asesora principal de políticas de la UE en el Instituto Superiore di Sanità (ISS), Italia, y Miembro del equipo de coordinación del proyecto de la UE "TO REACH".

De igual forma, expresamos nuestra sincera gratitud a **Adela Toscano**, pasante en la Fundación EU-LAC, quien tradujo al inglés / español las conferencias, respectivamente, asi como al pasante **Francisco López**, quien asistió en la revisión de la publicación.

Finalmente, la Fundación EU-LAC agradece a **Gilberto Rescher**, Coordinador del Programa de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Hamburgo, y a **Inke Gunia**, Directora Ejecutiva Adjunta del Instituto de Estudios Románicos, por su collaboración.

¡Disfruten de su lectura!

Adrián Bonilla | Director Ejecutivo
Anna Barrera Vivero | Coordinadora de Programas Sénior

4. Sesión 4 (12 Agosto 2021): RECUPERACIÓN SUSTENTABLE DE LAS CIUDADES

Enlace para video grabado de sesión:
https://www.youtube.com/watch?v=c1i5vG-q4Vyo

A. INTRODUCCIÓN

La excepcionalidad de la pandemia nos llevó a cuestionar cómo nos educamos y trabajamos, pero también cómo vivimos y nos relacionamos con el entorno urbano y la tecnología. Especialmente porque las desigualdades educativas, económicas y sociales – como las de género – tuvieron como escenario estos núcleos dónde habita la mayor parte del planeta: las ciudades. Por ello, el objetivo de esta cuarta sesión era abrir el diálogo birregional sobre las grandes amenazas y oportunidades que han quedado al descubierto en la reconfiguración de los núcleos urbanos. De nuevo, el punto de inflexión en el que nos encontramos puede permitir hacer de los entornos en los que vivimos espacios sostenibles desde un punto social y, muy especialmente, medioambiental.

Los ponentes invitados para esta sesión ofrecieron perspectivas complementarias desde ambos lados del Atlántico y dieron espacio a una reflexión multidimensional sobre las ciudades del presente y el futuro. Jesús Gamero, Doctor en Análisis Social por la Universidad Carlos III de Madrid y miembro del Grupo de Investigación en "Sociología del Cambio Climático y Desarrollo Sostenible" de la Universidad Carlos III de Madrid (España), expuso sobre el doble desafío que enfrentan las ciudades europeas y latinoamericanas - la crisis sanitaria y la crisis climática. La capacidad para repensar las ciudades y salir de ambas configuraría, según el conferencista, ciudades más justas, solidarias y sostenibles.

Guillermo Santos, Doctor en Ciencias Sociales y Humanidades por la Universidad Nacional de Luján de la República Argentina e investigador del Instituto de Estudios sobre la Ciencia y la Tecnología (IESCT) de la Universidad Nacional de Quilmes, complementó la ecuación con otra crisis: la crisis de la desigualdad social. En su ponencia puso el foco en la tecnología y la necesidad de generar soluciones sociotécnicas adecuadas y eficaces, viables y ambientalmente sostenibles para sectores como el transporte, vivienda, energía, salud, comunicación, alimentación y educación, para afrontar esta crisis.

B. PONENTES

Jesús Marcos Gamero es profesor en "Retos Medioambientales Globales" y miembro del Grupo de Investigación en "Sociología del Cambio Climático y Desarrollo Sostenible" de la Universidad Carlos III de Madrid. Además de su ámbito de especialización centrado en las migraciones climáticas, a partir de tesis doctoral centrada en esta cuestión, Jesús M. Gamero centra sus áreas de experiencia en los impactos socioeconómicos del cambio climático y las respuestas que deben articularse por parte de las estructuras sociales y políticas. Jesús Marcos Gamero es licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Complutense de Madrid, Master of Law por el Irish Centre for Human Rights, National University of Ireland y Doctor en Análisis Social por la Universidad Carlos III de Madrid.

Guillermo Santos es Doctor en Ciencias Sociales y Humanidades por la Universidad Nacional de Luján de la República Argentina, Magister en Ciencias Sociales con mención en Historia Social, Licenciado en Sociología de la Universidad de Buenos Aires (Argentina) y Profesor de Historia del Instituto Superior del Profesorado, "Dr. Joaquín V. González" en la ciudad de Buenos Aires. Es Investigador del Instituto de Estudios sobre la Ciencia y la Tecnología (IESCT) de la Universidad Nacional de Quilmes y sus áreas de incumbencia en investigación y docencia incluyen Historia Social e Historia y Sociología de la Tecnología y la Innovación.

Se desempeña actualmente como director de la Licenciatura en Ciencias Sociales y Humanidades (modalidad virtual) de la Universidad Nacional de Quilmes (Argentina) y es profesor adjunto ordinario en el Departamento de Ciencias Sociales de la UNQ. Es profesor de Estudios Sociales de la Tecnología y de Historia Social de la Ciencia y la Tecnología en la Maestría de Ciencia, Tecnología y Sociedad (UNQ). Dirige académicamente la carrera de posgrado en Especialización en Gestión de la Tecnología y la Innovación de la Universidad Nacional de San Martín (Argentina). Ha publicado estudios de historia social y sociología de la tecnología en diversas revistas nacionales e internacionales y es coautor de varios libros sobre tecnología e innovación. Entre ellos destacan "Innovar en Argentina" y "Tecnologías para incluir". Es desarrollador de contenidos de divulgación gráficos y lúdicos en el campo de las ciencias sociales para diversas instituciones públicas y privadas de la Argentina.

C. PONENCIAS

JESÚS MARCOS GAMERO: CIUDADES SOLIDARIAS Y SOSTENIBLES FRENTE AL COVID Y LA EMERGENCIA CLIMÁTICA

Las grandes crisis y catástrofes tienen la capacidad de amplificar o sacar a la luz las desigualdades sociales previas. **Durante la pandemia del Covid-19, las ciudades han servido de ejemplo como espacios donde se han agudizado las debilidades estructurales y el descontento social.**[16] Estos procesos también los podemos observar conforme aumenten los impactos del cambio climático. A tal respecto, los resultados del sexto informe de evaluación sobre bases físicas del Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés), plantean un escenario global donde el cambio climático es generalizado, rápido y se está intensificando.

Igualmente, es tarde ya para invertir algunos de esos efectos, siendo irreversibles durante cientos o miles de años (IPCC, 2021). Mientras tanto, las soluciones propuestas por la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y el Acuerdo de Paris, son altamente inefectivas dada la magnitud del problema. Como resultado, a esos impactos físicos les siguen unas consecuencias sociales que permiten evidenciar la capacidad del cambio climático de desestabilizar y poner al límite los sistemas sociales, políticos o económicos.[17]

Las ciudades y entornos urbanos

Las ciudades surgen en este contexto como un espacio fundamental:

a) ya fuera en cuanto a las emisiones de gases de efecto invernadero por parte de nuestra civilización;

b) como lugares de importancia donde se sienten esos impactos físicos y socioeconómicos;

c) pero también como espacios desde donde articular respuestas transformadoras y que sean capaces de mantener la cohesión social necesaria para hacer frente al problema.

Con respecto al primer factor, hay que recordar que las ciudades albergan el 54,5% del total de la población mundial según datos de 2016 y se proyecta que sean más de un 70% para 2050. Estas poblaciones urbanas son las que hacen uso a nivel global de más de un 60% del consumo de energía, producen más de un 70% de las emisiones de gases de efecto invernadero o también producen más del 70% de residuos globales.

Por su parte, y en relación con los impactos, el informe "The Future We Don't Want" (Rosenzweig et al., 2018) explica como el cambio climático puede impactar en las grandes ciu-

16 Moloney, A. (2020). How Covid-19 is exposing 'hidden poverty' across unequal cities. World Economic Forum, 4 November. Consultado en https://www.weforum.org/agenda/2020/11/pandemic-exposes-hidden-poverty-unequal-cities/

17 Esta es una cuestión que he comentado a partir del caso de Siria, y que puede servir como referente para observar la evolución del descontento social ante los impactos del cambio climático y la capacidad del mismo para desestabilizar nuestros sistemas sociales, políticos o económicos (Gamero, 2018).

dades y en una población en crecimiento que va a la par del aumento de la vulnerabilidad y la desigualdad. Considerando seis condiciones clave de vulnerabilidad climática - calor extremo, pobreza y calor extremo, disponibilidad de agua, seguridad alimentaria, inundaciones costeras y aumento del nivel del mar, suministro de energía y aumento del nivel del mar - se proyectan las siguientes cifras para 2050:

- 1.600 millones de personas de más de 970 ciudades estarán expuestas regularmente a temperaturas extremadamente altas;
- más de 800 millones en 570 ciudades serán vulnerables al aumento del nivel del mar e inundaciones costeras;
- 650 millones en más de 500 ciudades enfrentarán el riesgo de escasez de agua por el cambio climático;
- 2.500 millones en más de 1.600 ciudades se esperan a enfrentarse con un suministro alimentario nacional amenazado por el cambio climático;
- el suministro de energía a 470 millones en más de 230 ciudades les hará vulnerable al aumento nivel del mar y;
- 215 millones de residentes urbanos pobres, que viven en barrios marginales en más de 490 ciudades, enfrentarán crecientes riesgos climáticos.

Estas cifras inmensas deberían llevar a que desde las ciudades se planifiquen e implementen soluciones en respuesta a una variedad de riesgos climáticos y a unos procesos de pobreza concentrada en aumento, que de forma entrelazada corren el riesgo de afectar la salud y el bienestar de los residentes, así como las economías urbanas y los sistemas de infraestructura.

La experiencia en la protección a los más vulnerables durante la pandemia

La protección para los colectivos más vulnerables forma parte del tercer aspecto relacionado con las respuestas que se pueden articular para hacer frente al cambio climático, y la importancia de transformar las sociedades urbanas y mantener la cohesión social ante los impactos del clima. De inicio, conviene observar como a partir de las experiencias surgidas durante la pandemia del Covid-19, se puede extraer un aprendizaje necesario para abordar con mayores garantías los impactos y desafíos sociales del cambio climático. En España, como en otros países, gran parte de las medidas implementadas durante la pandemia fueron reactivas y temporales, pero permitieron ampliar la población receptora de asistencia social entre las poblaciones urbanas.

En primer lugar, se considera la puesta en marcha de forma ya permanente del Ingreso Mínimo Vital[18] por parte del Gobierno de España, y que surge como una medida capaz de dar apoyo a las personas necesitadas, así como de desarrollar un enfoque inclusivo para

18 La Moncloa (29 Mayo 2020). El Gobierno aprueba el Ingreso Mínimo Vital. Consultado en https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Paginas/2020/290520-cministros.aspx

abordar la pobreza y la desigualdad. De carácter más específico, otras administraciones como Comunidades Autónomas, Diputaciones y Ayuntamientos han puesto en marcha otras medidas como la transferencia de alimentos y vales de alimentación, garantizar un acceso asequible a la vivienda o asegurar el suministro eléctrico para satisfacer las necesidades energéticas de las familias y la lucha contra la pobreza energética, lo que ha permitido una asignación más justa del espacio y los recursos urbanos.[19]

Otras medidas de carácter laboral, económico y fiscal han sido el aumento de los subsidios por desempleo o la prohibición de despido, ayudas a los trabajadores autónomos o cambios en la fiscalidad, de forma que esta fuera más progresiva y sostenible y permitiera continuar con los avances sociales.[20]

Por último, el acceso universal a la vacuna, teniendo España uno de los ritmos más altos de vacunación a nivel mundial[21], es fundamental, dado que el Covid-19 va a seguir presente como enfermedad en nuestras sociedades durante los próximos años.

Otros aprendizajes sociales durante el Covid-19

Por otro lado, encontramos durante la pandemia en España una serie de dinámicas sociales, económicas u organizativas que también requieren nuestra atención a la hora de observar y plantear respuestas futuras ante la emergencia climática.[22]

En primer lugar, surge la necesidad de incidir en la redistribución geográfica en la península Ibérica como forma de liberar presión poblacional de las ciudades ante la emergencia climática. El problema de la "España vaciada", es decir, la despoblación de zonas rurales y de interior, ha ganado interés y conocimiento con el traslado de muchas familias y trabajadores de entornos urbanos a estas zonas, aunque fuera de forma temporal, para evitar el impacto de la pandemia en las ciudades.

Considerándolo un factor para trasladarse a los entornos rurales, la mejora en las telecomunicaciones junto con los avances en el teletrabajo, también han sido importantes durante la pandemia y permiten abrir todo un amplio margen de posibilidades para evitar los desplazamientos y la reducción de emisiones en desplazamientos dentro de las ciudades. Por otro lado, la pandemia ha permitido mejorar la capacidad de adaptación y respuesta de los sistemas sanitarios, pero también del resto de estructuras administrativas y de gobierno ante crisis sobrevenidas, lo que supone una experiencia positiva ante posibles impactos extraordinarios vinculados con el clima.

---

19 Se proponen algunos ejemplos de medidas llevadas a cabo por administraciones españolas a familias vulnerables durante la pandemia, como ayudas para el suministro alimentario por el Ayuntamiento de Huelva, la puesta en marcha de una Tarjeta Monedero de Impacto Social por la Diputación de Barcelona; ayudas al alquiler a familias en el Ayuntamiento de Málaga o el Ayuntamiento de Andraxt; o ayudas para asegurar los suministros del hogar como en el Ayuntamiento de Getafe o de Córdoba.

20 Otras medidas llevadas a cabo por administraciones españolas en el ámbito de ayudas por pérdida de empleo son las del Ayuntamiento de Gijón o Valencia; de ayuda a los trabajadores autónomos en el Ayuntamiento de Ponferrada o Daimiel; o aliviar la carga económica en el pago de tasas municipales a familias en situación de vulnerabilidad como en el Ayuntamiento de Estepona o Terrassa.

21 France 24 (12 Agosto 2021). How Spain took the lead on vaccinations against Covid-19. Consultado en https://www.france24.com/en/live-news/20210812-how-spain-took-the-lead-on-vaccinations-against-covid-19

22 Gamero, J. (2021). ¿Servirá la experiencia de la pandemia para afrontar el cambio climático? The Conversation, 25 Mayo 2021. https://theconversation.com/servira-la-experiencia-de-la-pandemia-para-afrontar-el-cambio-climatico-161294

Y por último, las sociedades han sido capaces de asumir la restricción en el ejercicio de sus derechos fundamentales, como la reclusión en los hogares, en aras del bien común, lo que permite plantear si estas medidas u otras similares que limiten los derechos será necesario aplicarlas ante la emergencia climática y la capacidad de la ciudadanía para asumirlas.

Mecanismos urbanos de protección social ante la emergencia climática

El informe "Ciudades y pandemias: hacia un futuro más justo, verde y equitativo" (UN-Habitat, 2021) aborda estas cuestiones y la transición que deben hacer las ciudades a partir de la experiencia del Covid-19 hacia un futuro más sostenible marcado por la incidencia del cambio climático.

En palabras del Secretario General de la ONU, António Guterres en el prólogo del Informe: "Las ciudades son motores de dinamismo e innovación y pueden ayudarnos a superar los déficits de desarrollo. Pueden encabezar reformas hacia un nuevo contrato social para abordar la pobreza, fortalecer la protección social, restaurar la confianza pública y llegar a las personas marginadas o discriminadas".

Del mismo modo, estos objetivos se traducen en cuatro ideas fundamentales:

- la necesidad de repensar la forma y la función de la ciudad reconfigurando la morfología y los sistemas urbanos a diferentes escalas, no sólo mejorando su resiliencia ante los efectos de la pandemia;

- la importancia de abordar la pobreza sistémica y la desigualdad en las ciudades mediante intervenciones específicas para mitigar el impacto del Covid-19;

- la reconstrucción de una nueva economía urbana que debe incluir un conjunto de paquetes de ayuda y apoyo económico personalizado para ayudar a empresas y familias con el énfasis en "reconstruir mejor", promocionando la transición a economías urbanas más ecológicas y equitativas;

- y por último, reconocer una legislación urbana y una gobernanza multinivel cooperativa más integrada y desarrollar marcos institucionales y financieros más flexibles e innovadores.

La importancia de dar forma a un **nuevo enfoque de la protección social en ciudades** es una cuestión que se contempla a lo largo del informe, y se evidencia si se tiene en cuenta la experiencia del Covid-19 y el cada vez mayor aumento de la pobreza de los colectivos más vulnerables ante incidencia climática. Es necesario que algunas de las medidas implementadas durante la pandemia, de carácter temporal y extraordinario, sean permanentes, incidiendo en su carácter transformador a largo plazo, y capaces de fomentar la resiliencia urbana ante el cambio climático. Esto implica continuar expandiendo las garantías sociales a un mayor número de la población urbana, teniendo en cuenta diferentes riesgos asociados como género, edad, etnia, situación migratoria, etc.

La alta concentración de población y pobreza en contextos urbanos ejercerá el rol de amplificador de riesgos al sufrir los impactos del cambio climático, ya fuera por cuestiones físicas o socioeconómicas, lo que exigirá la implementación de políticas públicas de protección social más efectivas. Se consideran a este respecto el desarrollo de pisos de protección social (Recomendación OIT núm. 202), considerados como un conjunto de derechos básicos de seguridad social y transferencias, destinados a ayudar a promover los derechos humanos y apoyar niveles de vida dignos (OIT, 2011). Estas medidas de expansión e implementación de políticas de protección social son fundamentales, en especial si consideramos su variante de pisos de protección socioambiental, definidos por primera vez en la Cumbre de Rio de 2012 (MDS, 2012), y que permitirían aumentar la resiliencia de las comunidades frente a los impactos del clima, además de la promoción del desarrollo sostenible. Es decir, un mecanismo que conectara la protección a las personas con la protección del planeta.[23]

Desde esa experiencia podremos articular respuestas más justas, solidarias y sostenibles y que pasan entre otras cuestiones por tener un mejor acceso a las redes de seguridad, los servicios sociales, la vivienda, los suministros o las oportunidades laborales adaptadas a los entornos urbanos. Desde esta perspectiva, los medios de vida sostenibles y las medidas de protección social tienen un papel vital que desempeñar para garantizar la resiliencia y la recuperación urbana. De hecho, los entornos urbanos representan unas de las fronteras más críticas y estratégicas para la protección social en especial bajo el contexto de la emergencia climática.

El suministro eléctrico como derecho ante la emergencia climática

Las carencias de suministro eléctrico que tendrán los habitantes más pobres y vulnerables de las ciudades ante el cambio climático nos recuerdan que la pobreza energética es parte del problema de desigualdad que enfrentan esas poblaciones. El precio de la energía, influido también por el declive de los combustibles fósiles, está llevando a reforzar la lógica acaparadora del sistema económico capitalista imperante, lo que incide en la desigualdad en el acceso a esos suministros y el aumento de la vulnerabilidad de los grupos más desfavorecidos.

Sin embargo, es necesario recordar que para mantener la resiliencia y la salud pública ante el aumento de las situaciones de degradación social urbana vinculadas al cambio climático, el suministro de energía surge como factor crítico, ya que es fundamental en el proceso de suministrar agua potable, alimentos, transporte, saneamiento, comunicaciones o atención médica, entre otros. Esta cuestión implica que el derecho a la energía debería garantizarse de forma universal y estable ante crisis entrelazadas de salud, clima o energía y que aumentan en su intensidad. Se entiende, por tanto, la necesidad de integrar el derecho al suministro energético dentro de esas nuevas estructuras de protección social (Primc y Slabe-Erker, 2020), además de acompañar esos procesos con el desarrollo de energías verdes, renovables y la consecución de un mayor nivel de autosuficiencia por parte de las comunidades.

23 El debate sobre la importancia de los mecanismos de protección social para hacer frente a los impactos del cambio climático tiene un largo recorrido en los últimos años. Me permito mencionar mi trabajo de tesis doctoral donde vinculaba estos mecanismos con las migraciones climáticas (Gamero, 2014), así como otros informes recientes al respecto (Aleksandrova, 2019 y Costella et al, 2021).

Mantener la cohesión social y fomentar la participación ante la emergencia climática

Es en las ciudades donde vive la mayor parte de la población mundial y en donde van a ir de la mano el aumento de la población y el aumento de la pobreza. La mayor incidencia del Covid-19 en barrios urbanos, es un ejemplo reciente sobre como los riesgos pueden llegar a aumentar en zonas con mayor densidad y pobreza, reflejándose en el aumento del malestar social, las protestas o la propagación de la violencia. Sin embargo, y frente a esa capacidad del cambio climático de debilitar y poner al límite nuestros sistemas sociales, políticos y económicos, esos entornos urbanos más desfavorecidos tienen la capacidad de generar redes de solidaridad, intercambiar bienes y ser fábricas de ideas ante la adversidad.

Pero para alcanzar estos objetivos surge la necesidad de establecer un nuevo contrato social centrado en mantener el bienestar y los derechos ante la crisis climática y reducir inequidades, prejuicios, discriminación y exclusión. La solidaridad debe ser un valor reconocido, pero también combatir la cultura del privilegio que cada vez tiene mayor arraigo en muchas sociedades y ciudades.[24] Si queremos, además, que las ciudades sean elementos fundamentales en la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y en la lucha contra el cambio climático, debemos apostar por ampliar las capacidades y mejorar la educación, la salud y el acceso a las tecnologías en barrios e individuos vulnerables y desfavorecidos.

La respuesta ante la emergencia climática en las ciudades va a requerir que todos sus habitantes sean capaces de aplicar sus saberes y capacidades en la búsqueda de medidas innovadoras e imaginativas, pero también traumáticas y disruptivas, lo que implica capitalizar el conocimiento, redes e infraestructuras de todos los grupos que forman la ciudad (privilegiados y marginados). Esa participación debe aplicarse igualmente en el ámbito de las decisiones que deben abarcar a toda la ciudadanía. Las Asambleas Ciudadanas por el Clima son un ejemplo del desarrollo de conceptos como democracia deliberativa, entendidos como procedimientos de toma de decisiones colectivas, que incluyen el rediseño institucional y la participación activa de aquellos que están potencialmente afectados por esas decisiones.[25]

Estas iniciativas ya existen en diversos países, regiones y ciudades, siendo mucho más que foros de participación. Las Asambleas son una forma de canalizar el interés y la necesidad por parte de la ciudadanía de entender, intervenir en el debate y generar respuestas ante los crecientes impactos del cambio climático. Pero también, es un vehículo para integrar y hacer partícipes de las decisiones a los grupos marginados y vulnerables que a priori deberían estar excluidos de una toma de decisiones que va a afectar a todos.

Algunas reflexiones finales

El futuro de la humanidad ante el cambio climático depende en parte de la capacidad de las ciudades para avanzar en reducir sus emisiones y hacer frente a sus impactos. Muchas ciudades han sido capaces de responder con medidas que han aumentado la protección y resiliencia ciudadana durante la pandemia, y es a partir de esa experiencia inicial desde

24 Bárcena, A. (13 Febrero 2018). Hay que terminar con la cultura del privilegio. Consultado en https://news.un.org/es/story/2018/02/1426952

25 Ajuriaguerra Escudero, M.A. (2021). Asambleas ciudadanas para el clima: ¿por qué son fundamentales? The Conversation, 7 de Julio 2021. Consultado en https://theconversation.com/asambleas-ciudadanas-para-el-clima-por-que-son-fundamentales-161910

donde podemos extraer aprendizajes, en especial a partir de una idea: la forma en que salgamos de esta crisis y protejamos a los más vulnerables por parte de los entornos urbanos, tendrá mucho que ver con la forma en que gestionemos la emergencia climática.

Porque de eso se trata si lo que queremos es mantener la cohesión social, equidad y solidaridad de nuestra sociedad ante la emergencia climática. No va lo uno sin lo otro. Solo podremos hacer frente a los impactos del cambio climático si respondemos de forma unida y solidaria como sociedad. En este sentido, y ante la incidencia del cambio climático sobre las ciudades y sus poblaciones más vulnerables, esas medidas deben ser permanentes y dirigidas a fomentar la resiliencia urbana tanto en lo social como en lo medioambiental. Evidentemente, todavía queda mucho por aprender sobre cómo poner en funcionamiento las redes de seguridad en los entornos urbanos. Sin embargo, el mantenimiento y mejora de medidas de acceso a alimentos, agua o suministros energéticos es fundamental. De forma general, estas medidas implican el desarrollo de sistemas de protección social avanzados y adaptados a la realidad de los entornos urbanos, capaces de asegurar unos niveles de vida dignos.

Esos derechos socioeconómicos deben ir acompañados de unos derechos civiles y políticos adaptados a la nueva realidad climática, donde las estructuras de democracia deliberativa (Dryzek y Nyemeyer, 2019) como las Asambleas Ciudadanas por el Clima permitan la participación y la optimización de las habilidades y saberes de todos los que forman parte de la ciudad. De fondo, surge el establecimiento de un nuevo contrato social que, adaptado a las realidades de las ciudades, permita implementar medidas que permitan reconocer y hacer frente a una realidad - incierta pero alarmante - como es el cambio climático.

GUILLERMO SANTOS - CIUDADANÍAS SOCIO-TÉCNICAS: APUNTES CONCEPTUALES Y EVIDENCIAS PARA UNA RECUPERACIÓN SUSTENTABLE DE LAS CIUDADES EN EL MARCO DE LA CRISIS DE COVID-19

La crisis de Covid-19 como problema socio-técnico

La pandemia causada por la irrupción del Covid-19 a principios del año 2020 provocó una crisis sanitaria y social a nivel mundial sin precedentes. Desde su irrupción en diciembre de 2019 todos los niveles del funcionamiento de la vida social se vieron afectados: salud, educación y trabajo fueron algunos de los espacios de interacción social que se vieron afectados por la pandemia y que obligaron a las ciudadanías a nuevas y complejas adecuaciones. Como afirmaba el historiador George Mosse para referirse a las ruinas causadas por la Primera Guerra Mundial, “todas las certezas se disuelven”. Esta crisis de Covid-19 no es una excepción.

Y especialmente en la Argentina, donde la pandemia de Covid-19 afectó con especial dramatismo. A los efectos provocados por el coronavirus debemos agregar una situación de crisis económica y social que viene afectando a la población argentina desde hace ya varios años. Sólo a modo ilustrativo, durante el primer semestre del año 2020 la pobreza en Argentina había alcanzado al 40,9% de la población. Tan solo entre los años 2019 y 2020, 2,5

Saget, C., Vogt-Schilb, A., & Luu, T. (2020). *Jobs in a net-zero emissions future in Latin America and the Caribbean.*

Sanchez, A., &Torres, B. (2020). *Una recuperación verde y justa en América Latina y el Caribe: una perspectiva desde el mundo del trabajo.* Regional technical note. ILO Labour Overview in Times of Covid-19.

World Bank (2020). *Gender dimension of the Covid-19 pandemic.* Policy Note. Washington, D.C.: World Bank.

Referencias - Jesus Marcos Gamero

Aleksandrova, M. (2019). *Social Protection as a Tool to Address Slow Onset Climate Events: Emerging Issues for Research and Policy.* Bonn: German Development Institute.

Costella, C., et al (2021). *Social protection and climate change: scaling up ambition. Social Protection Approaches to Covid-19 Expert Advice Service* (SPACE). United Kingdom: DAI Global UK Ltd.

Dryzek, J.S., & Niemeyer, S. (2019). *Deliberative democracy and climate governance.* Nat Hum Behav 3, 411–413.

Gamero, J. (2014). *Las migraciones humanas inducidas por el cambio climático como un fenómeno multicausal: la respuesta desde las políticas sociolaborales y los mecanismos de protección social. Tesis Doctoral defendida el 3 de octubre de 2014. Universidad Carlos III de Madrid.*

Gamero, J. (2018). *Cambio climático, migración, conflicto y pobreza: el caso de Siria.* Revista Tiempo de Paz, Nº 128. Movimiento por la paz, el desarme y la libertad (MPDL).

IPCC (2021). *Summary for Policymakers. In Masson-Delmotte, V., et al (Eds.). Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change.* Cambridge University Press. In print.

MDS (2012). *Piso de Protección Socio ambiental: Ideales para debate en el Rio+20.* Brasilia: Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre.

OIT (2011). P*iso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva. Informe del Grupo consultivo presidido por Michelle Bachelet Convocado por la OIT con la colaboración de la OMS.* Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.

Primc K. & Slabe-Erker R. (2020). *Social policy or energy policy? Time to reconsider energy poverty policies. Energy Sustain Dev.* 2020 (55): 32–36.

Rosenzweig, C. et al. (2018). *The Future We Don't Want: How Climate Change Could Impact the World's Greatest Cities. Urban Climate Change Research Network* (UCCRN) Technical Report.

UN-Habitat (2021). *Cities and Pandemics: Towards a More Just, Green and Healthy Future.* United Nations Habitat Program.