

De la preparación a la competitividad: ¿Qué papel juega la salud en la nueva agenda política europea?

ISGlobal Instituto de Salud Global
Barcelona

Autoría: Virginia Rodríguez, Alberto Rocamora y Gemma Puga*

[Este documento forma parte de una serie de notas de debate que abordan preguntas fundamentales sobre la salud global. Su propósito es trasladar el conocimiento científico a la conversación pública y al proceso de toma de decisiones. Los trabajos han sido elaborados sobre la base de la mejor información disponible y pueden ser actualizados a medida que esta evolucione.]

22 de abril de 2025

Foto: Canva

Con el apoyo de:



En un contexto geopolítico marcado por la recuperación post-pandemia, la transformación digital y la creciente competencia global entre bloques regionales, la Unión Europea se enfrenta el reto de pasar de una visión reactiva a una estratégica en la formulación de políticas sanitarias, integrando **la salud como un pilar clave del crecimiento sostenible**. La legislatura que se cerró en 2024 supuso avances importantes, como el refuerzo de la Agencia Europea de Medicamentos y del Centro Europeo para la Prevención y el Control de Enfermedades, además de una mayor cooperación en crisis sanitarias. Sin embargo, persisten **desafíos**, como la fragmentación en la financiación, la desigualdad en el acceso a tratamientos y la sostenibilidad de los sistemas de salud en un contexto de envejecimiento poblacional.

La inversión en salud global y en la ciencia que la sostiene no solo mejoran el bienestar de la población y garantizan **dere-**

chos fundamentales dentro y fuera de nuestra región, sino que también fortalecen la **productividad y la estabilidad económica**. Para reforzar estos vínculos, este documento propone para los próximos años **situar la salud en el centro de la agenda política europea** a través de un enfoque multilateral, impulsando la cooperación entre países, sectores y actores clave. Subraya la importancia de la **equidad** en el acceso a servicios y tecnologías sanitarias, garantizando que todos los ciudadanos y países se beneficien de los avances en salud. Además, promueve la visión de “**Una sola salud**”, reconociendo la interconexión entre la salud humana, animal y ambiental como un eje estratégico para prevenir futuras crisis sanitarias y fortalecer la resiliencia del sistema global ●

* Virginia Rodríguez es la coordinadora de Incidencia Política de ISGlobal. Alberto Rocamora es asesor de Incidencia Política en la Unión Europea en ISGlobal. Gemma Puga es estudiante del máster universitario en Unión Europea de la Universidad CEU San Pablo.

1. Una nueva legislatura comunitaria

“La UE tiene que erigirse en defensora del multilateralismo, los principios de la democracia liberal, los derechos humanos y el libre mercado en que se funda.”

Han transcurrido más de 100 días desde que la Comisión Europea iniciara su trabajo en una nueva legislatura comunitaria. Este nuevo ciclo tiene ante sí el reto fundamental de **fortalecer la integración** para hacer frente a las amenazas y desafíos de un contexto internacional en plena transformación, donde la Unión Europea (UE) tiene que redefinir su papel como actor global. ¿Qué implicaciones tiene todo esto para la salud global?

La pandemia de la COVID-19 marcó de manera decisiva la legislatura anterior y situó la salud global en un lugar central de la agenda política europea, tanto a nivel intracomunitario como en su respuesta global. Desde entonces, se sucedieron diferentes crisis y amenazas que aumentaron el número de prioridades. Es importante identificar dónde y cómo queda ubicado este asunto clave dentro de la agenda política de las instituciones europeas.

Para contestar estas preguntas, este documento comienza realizando un **repaso de la pasada legislatura** comunitaria con un foco específico en la salud global. Estas medidas, planteadas en un primer momento como respuesta a la pandemia, profundizaron el carácter comunitario de las políticas sanitarias y elevaron el perfil político de aquellas destinadas a afrontar las sucesivas crisis que marcaron el pasado periodo, incluida la respuesta a la crisis

climática. A continuación, se identifican los **principales retos** que enfrenta en este momento la UE y las prioridades políticas con que se propone hacerles frente la Comisión Europea (CE), con una mirada particular a cómo se integra en ellas la salud global. Finalmente, se proponen una serie de **recomendaciones** para la agenda política de esta nueva legislatura comunitaria que parten de una premisa clara: la UE tiene que erigirse en defensora del **multilateralismo**, los principios de la **democracia liberal**, los **derechos humanos** y el **libre mercado** en que se funda. Esta defensa no solo tiene que ver con su papel e influencia en el mundo, se trata de **una cuestión existencial para la Europa que conocemos hoy** ●

2. Balance de la anterior legislatura: la respuesta a una sucesión de crisis¹

“La unión de los Estados miembros e instituciones comunitarias otorgó un valor añadido a la respuesta frente a las sucesivas crisis globales del periodo: de la pandemia a la subida de los precios de los alimentos y la energía derivados de la guerra en Ucrania, pasando por la emergencia climática.”

Poco después de asumir el cargo en 2019, el primer colegio de comisarios bajo la presidencia de Ursula von der Leyen tuvo que enfrentar la **gestión de la pandemia de la COVID-19**. Esta crisis reveló una fuerte vulnerabilidad de muchos países y regiones del mundo, incluida la propia UE, poniendo de manifiesto la imposibilidad de abordar una crisis sanitaria global y las consecuencias de la misma desde enfoques exclusivamente nacionales.

Como respuesta, la UE planteó **acciones concretas** destinadas a asegurar la vacunación de la población de los Estados miembros y a restaurar la vida económica y social, muy afectadas por las medidas de distancia social para proteger a la población de los contagios mientras se desarrollaban las vacunas. La **estrategia de vacunas de la UE** unificó la adquisición de vacunas de todos los Estados, siendo la CE quien negoció los acuerdos con las compañías farmacéuticas. A finales de 2021 había firmado contratos por valor de 71 000 millones de euros, asegurando hasta 4 600 millones de dosis de vacunas contra la COVID-19.^{2,3} Posteriormente, medidas como la creación del Certificado COVID Digital de la UE permitieron reanudar los viajes y la libre circulación de personas dentro del espacio comunitario, ayudando así a dinamizar la actividad económica y acercándose a la normalidad. Para apoyar la recuperación económica y social de la UE y sus Estados miembros tras la pandemia, se puso en marcha el Plan **Next Generation EU**: una movilización de recursos sin precedentes de más de 800 000 millones de euros (a precios actuales) para una transformación ecológica, digital y resiliente de Europa.

La emergencia sanitaria puso a prueba la capacidad de respuesta de las institucio-

nes europeas y nacionales, y desembocó en una expansión de las competencias de la CE en materia de salud pública. Esto dio un impulso decisivo a la **Unión Europea de la Salud**, una iniciativa estratégica para reforzar la cooperación en salud pública.⁴ Desde este marco, se planteó la respuesta a los principales desafíos identificados: mejorar la capacidad de preparación, respuesta y resiliencia de los sistemas sanitarios ante las crisis; garantizar el abastecimiento, acceso y precios asequibles de medicamentos esenciales en el espacio comunitario; prevenir y tratar el cáncer con la puesta en marcha del Plan Europeo de Lucha contra el Cáncer; y crear un espacio europeo de datos sanitarios a partir de la exploración de las oportunidades de la salud digital. Para fortalecer la capacidad institucional comunitaria, se reforzaron los mandatos de la Agencia Europea del Medicamento y el Centro Europeo para la Prevención y el Control de Enfermedades, y se creó la Autoridad de Preparación y Respuesta a Emergencias Sanitarias (HERA, por sus siglas en inglés). Para financiar estas iniciativas, se creó UEproSalud (EU-4Health), el mayor programa de financiación en salud de la UE hasta la fecha, con 5 300 millones de euros.

La respuesta a la pandemia también tuvo desde el primer momento una fuerte dimensión global que, posteriormente, influyó de forma decisiva en la política de cooperación al desarrollo de la UE y en su papel como actor internacional. El **enfoque “Equipo Europa” (Team Europe)** se creó para coordinar la respuesta global a la pandemia y sus consecuencias económicas y sociales en los países de menores ingresos socios de la cooperación comunitaria. Se movilizaron más de 53 000 millones de euros procedentes

¹ Un análisis en detalle del balance de la anterior legislatura en materia de salud global https://www.linkedin.com/pulse/las-elecciones-europeas-en-clave-de-ka9kf?trk=public_post&originalSubdomain=es

² Estas dosis son más de 5 veces superior a las necesitadas para aplicar la pauta completa a toda la población de la UE (448 millones).

³ https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/covid19-vaccines-19-2022/en/?utm_source=chatgpt.com

⁴ Communication from the Commission to the European Parliament, The council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. 2024. The European Health Union: acting together for people's health. https://health.ec.europa.eu/document/download/6e26bad9-5722-4c95-8bc5-4c21d8e370dd_en?filename=policy_com-2024-206_en.pdf

de instituciones comunitarias y Estados miembros.⁵ Desde entonces, las iniciativas planteadas con este enfoque articulan los proyectos comunitarios de cooperación al desarrollo y los proyectos de la estrategia *Global Gateway*.⁶



Estrategia de salud global de la UE

En 2022 la CE actualizó la visión comunitaria sobre la salud global vigente desde 2010.⁵ La “Estrategia de Salud Global de la UE: una mejor salud para todos en un mundo cambiante” fue respaldada por el Consejo en 2024.⁷ Con esta estrategia, la UE plantea una respuesta conjunta (de las instituciones comunitarias y los Estados miembros) a **tres grandes desafíos de la agenda de la salud global**: impulsar el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible relacionados con la salud, desde la perspectiva “Una sola salud”;⁸ reforzar la seguridad sanitaria global; y comprometerse con la transformación del sistema internacional de salud global, su gobernanza y su financiación. Es una propuesta ambiciosa, con vocación de liderazgo internacional, para maximizar las contribuciones de la UE a la salud global a través de la consolidación de la Unión Europea de la Salud, de los programas de ayuda en el sector salud a los países socios y de la participación con una sola voz en los foros de toma de decisiones dentro del sistema.

En la estrategia convergen y se interrelacionan múltiples áreas de políticas públicas, entre ellas la política exterior y la de cooperación al desarrollo, la política de salud pública o la de ciencia, investigación e innovación. La **coordinación** eficaz de estas áreas políticas y una **financiación** adecuada y suficiente son los principales retos identificados por ISGlobal en su análisis sobre las oportunidades

y desafíos de esta estrategia.⁹ Si bien la estrategia apunala el carácter prioritario de la salud global en la agenda política comunitaria, también se ponen de manifiesto algunos **riesgos y tendencias preocupantes**:

- **En el ámbito de la política exterior y la cooperación al desarrollo**, la estrategia de salud global se enmarca en *Global Gateway*. Esta iniciativa tiene por objetivo definir el papel de la UE como actor global a través de sus asociaciones con terceros Estados donde realizar inversiones en sectores, sistemas e infraestructuras estratégicas, siendo uno de sus pilares la salud. Este enfoque no pone en el centro los objetivos de cooperación al desarrollo, pero emplea los mismos instrumentos e iniciativas con que se concretan los proyectos de cooperación, como las “Iniciativas Equipo Europa”. Entre las distorsiones que esto puede originar, está el foco desmedido en el papel del sector privado y la menor participación e influencia de las organizaciones de la sociedad civil en los programas y proyectos. Adicionalmente, en los últimos años, las organizaciones del ámbito de la cooperación han denunciado la reducción de los fondos de la UE destinados a proyectos que buscan la reducción de la pobreza y la desigualdad en los países socios de menores recursos.¹⁰ La UE se suma a la preocupante tendencia al estancamiento y la reducción de Ayuda Oficial al Desarrollo que cabe constatar entre los principales donantes.¹¹
- **En el caso de las políticas de investigación e innovación**, la salud es uno de los seis bloques temáticos (*clusters*) del programa marco de la UE, *Horizon Europe*, con un presupuesto

⁵ Comisión Europea. Respuesta global de la UE a la COVID-19. *Asociaciones Internacionales - Desarrollo Humano*. [Internet]. 2020. Disponible en: https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/human-development/eu-global-response-covid-19_en.

⁶ Ver los análisis sobre Global Gateway que ha llevado a cabo en los últimos años el Real Instituto Elcano: *Un futuro común para Europa, América Latina y el Caribe* (Abril, 2024) *Global Gateway: ¿qué es lo que hay que saber y qué implica para América Latina y el Caribe?* (Diciembre, 2023); *Ayuda al desarrollo y geopolítica: la iniciativa Global Gateway de la UE* (Julio, 2023).

⁷ Consejo de la Unión Europea. Estrategia sanitaria global de la UE: el Consejo aprueba conclusiones. *Consejo de la UE - Comunicados de prensa*. 29 enero 2024. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2024/01/29/eu-global-health-strategy-council-approves-conclusions/>.

⁸ El concepto de “One Health” o “Una sola salud” se define como “los esfuerzos de colaboración de múltiples disciplinas (personal médico, veterinario, investigador, etc.) que trabajan local, nacional y globalmente para lograr una salud óptima para las personas, los animales y nuestro medio ambiente <https://www.isglobal.org/en/-/one-health-una-sola-salud-?utm>”.

⁹ ISGlobal. Oportunidades y desafíos de la Estrategia de Salud Global de la UE. *Barcelona Institute for Global Health (ISGlobal)*. 2023. Disponible en: <https://www.isglobal.org/-/oportunidades-desafios-estrategia-salud-global-ue>.

¹⁰ Director's blog: Do partner country interests matter to the EU anymore? - CONCORD. 2024. Disponible en: <https://concordeurope.org/2024/10/29/directors-blog-do-partner-country-interests-matter-to-the-eu-anymore/>.

¹¹ Devex. Scoop: The EU aid cuts revealed. 2024. Disponible en: <https://www.devex.com/news/scoop-the-eu-aid-cuts-revealed-108390>.

total para el periodo 2021-2027 de más de 95 000 millones de euros.¹² En este caso, el motivo de preocupación radica en la conexión de todas las intervenciones y financiación de la UE con los objetivos priorizados, como la competitividad o una mayor autonomía estratégica. En materia de ciencia, investigación, desarrollo e innovación, esta no puede ser la orientación exclusiva. La salud global como disciplina tiene una vocación de equidad que puede desatenderse desde esta perspectiva.



El Pacto Verde Europeo

La adopción del enfoque “Una sola salud” en la Estrategia de Salud Global de la UE, así como el impacto en salud de los determinantes ambientales, vincula de manera intrínseca la salud global con el Pacto Verde Europeo, una de las prioridades políticas identificadas por la primera comisión Von Der Leyen antes incluso de la COVID-19. Con él se planteó una hoja de ruta para articular objetivos concretos en la **lucha frente a la crisis climática**. Se partió de una transformación de la economía basada en la innovación tecnológica y la sostenibilidad, con el propósito de cumplir con los compromisos internacionales en materia climática de manera socialmente justa. La reducción de emisiones, la mejora de la calidad del aire y la regulación de sustancias químicas sintéticas han sido elementos fundamentales de esta estrategia, con medidas como el Plan de Acción para la Contaminación Cero, que busca minimizar los riesgos medioambientales para la salud. Sin embargo, la implementación del Pacto Verde ha enfrentado obstáculos significativos en la última fase de la legislatura, con dificultades para aprobar ciertas regulaciones, como la Ley de Restauración de la Naturaleza¹³ y el marco de reducción de pesticidas,¹⁴ debido a resistencias políticas y presiones sectoriales.

Todo ello ha restado ambición a regulaciones como la Directiva de Calidad del Aire,^{15,16} anticipando uno de los grandes desafíos que los Estados de la UE deberán enfrentar en los próximos años.

La legislatura europea 2019-2024 ofrece un balance inequívoco: **la unión de los Estados miembros e instituciones comunitarias otorgó un valor añadido a la respuesta frente a las sucesivas crisis globales** del periodo. De la pandemia a la subida de los precios de los alimentos y la energía derivados de la guerra en Ucrania, pasando por la emergencia climática. La mejor integración y mayor ambición de las iniciativas repasadas deben constituir el eje vertebrador de la agenda política de la actual legislatura ●

¹² Council of the European Union. Council adopts position on €5.5 billion EU research programme for 2021-2027. 2021. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2021/03/16/council-adopts-position-on-955-billion-eu-research-programme-for-2021-2027/>.

¹³ Euronews Green. ¿Qué es la Ley de Restauración de la Naturaleza y qué implica su aprobación? 2024. Disponible en: <https://es.euronews.com/green/2024/06/18/que-es-la-ley-de-restauracion-de-la-naturaleza-y-que-implica-su-aprobacion>.

¹⁴ Parlamento Europeo. El Parlamento no logra una mayoría para la legislación sobre la reducción de pesticidas. 2023. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/2023/11/7IPR12215/no-majority-in-parliament-for-legislation-to-curb-use-of-pesticides>.

¹⁵ García-Vaz C and Bernal A. How Can the EU Move Towards Clean Air? The Need for a Bold Step Forward. Barcelona Institute for Global Health (ISGlobal). Policy Brief No. 53. October 2023. Disponible en: <https://www.isglobal.org/-/ue-avanzar-hacia-aire-limpio-medidas>.

¹⁶ García-Vaz C, Rocamora A, Daher C et al. The economic fallacy of improving air quality in Europe: the social and economic costs of inaction are far greater than taking ambitious action. Barcelona Institute for Global Health (ISGlobal). Series: Health and Environment, No. 57. February 2024. Disponible en: <https://www.isglobal.org/-/improving-air-quality-in-europe-costs-inaction>.

3. Retos de la nueva legislatura europea

“La Comisión Europea ha definido siete prioridades sobre las que impulsar una transformación para garantizar la autonomía estratégica de la región y redefinirse como actor mundial.”

Los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo de 2024 aumentaron la presencia e influencia de partidos contrarios al proceso de integración europea. La institución comunitaria elegida democráticamente por los ciudadanos de la UE no es indemne al auge de ideologías contrarias a los principios en que se esta se funda, que ganan peso desde hace años en los espacios de toma de decisiones en todo el mundo. El pacto entre los grupos Popular, Socialdemócrata y Liberal ha hecho posi-

ble un nuevo colegio de comisarios bajo el liderazgo de Ursula von der Leyen. Sin embargo, el equilibrio político en el Parlamento Europeo se enfrenta a una mayor **polarización**. Por ejemplo, la implementación del Pacto Verde Europeo se enfrenta a dificultades añadidas por la creciente influencia de partidos de extrema derecha (también en los gobiernos de los Estados miembros), que han puesto esta iniciativa en el centro de sus ataques.¹⁷

Cuadro 1. El papel de la sociedad civil en la definición de las políticas públicas de la UE

Las instituciones comunitarias tienen un compromiso sólido con la participación de la sociedad civil en la definición de las políticas públicas de la UE. Para ello, un elemento crítico es la provisión de fondos destinados a los diferentes programas e instrumentos financieros. Desde hace meses, diversas organizaciones alertan con preocupación de la limitación o eliminación de estas partidas fundamentales para la participación de la sociedad civil en el proceso político comunitario, como ha sucedido con el Programa LIFE dedicado al medio ambiente y la acción por el clima.¹⁸ Con todo ello, la UE se suma a las tendencias globales de restricción del espacio cívico en todo el mundo, y resta calidad democrática a sus políticas públicas limitando también las opciones de informarlas con la mejor evidencia científica disponible.¹⁹

A ello se suma la sacudida del tablero geopolítico y las relaciones internacionales provocada por la nueva administración estadounidense desde enero de 2025. Desde entonces, se ha entrado en una nueva etapa de las relaciones entre la UE y EE. UU. Las medidas arancelarias y, sobre todo, la nueva posición de la **administración Trump** ante el conflicto en Ucrania han acelerado la adopción urgente de medidas en dos sentidos. Por un lado, para alcanzar y garantizar la autonomía estratégica de la UE en ámbitos críticos y, por otro lado,

para profundizar en la política de defensa y seguridad común que permita mantener el posicionamiento común de apoyo a Ucrania ante la agresión rusa pese al cambio de rumbo geopolítico estadounidense. En materia de salud global, la retirada de EE. UU. de la Organización Mundial de la Salud (OMS), el castigo financiero y político a otras instituciones multilaterales y el ataque frontal a consensos globales como el Acuerdo de París sobre Cambio Climático persiguen un menoscabo de los espacios e instrumentos de cooperación multilateral.

¹⁷ Weise Z, Camut N. Let's kill the Green Deal together, far-right leader urges EU's conservatives. POLITICO. 2025. Disponible en: <https://www.politico.eu/article/lets-kill-eu-green-deal-together-france-far-right-leader-tells-center-right-jordan-bardella/>.

¹⁸ Joint letter to EU Commission President on enabling civil society engagement to strengthen democracy and support the European project. Health and Environment Alliance. 2024. Disponible en: <https://www.env-health.org/joint-letter-to-eu-commission-president-on-enabling-civil-society-engagement-to-strengthen-democracy-and-support-the-european-project/>.

¹⁹ Director's Blog. 2023: A bad year for civic space in the EU. What does this mean for 2024, the European Elections and institutional renewal? CONCORD. 2023. Disponible en: <https://concordeurope.org/2023/12/15/2023-a-bad-year-for-civic-space-in-the-eu-what-does-this-mean-for-2024-the-european-elections-and-institutional-renewal/>.

La aspiración al liderazgo plasmada en la Estrategia de Salud Global requiere una respuesta contundente en defensa de estas instituciones y consensos. Algo similar cabe esperar de la UE para hacer frente al desmantelamiento de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), cuyas consecuencias son hoy difícilmente cuantificables y con un impacto directo en programas e iniciativas fundamentales para la financiación del sector sanitario.²⁰ Finalmente, la UE debe desempeñar una defensa activa, tanto a nivel interno como externo, de la **igualdad de las mujeres**, el reconocimiento pleno de sus derechos y su realización. Las organizaciones trabajando para la defensa y promoción de los derechos sexuales y reproductivos, particularmente de mujeres y niñas, se enfrentan hoy a una amenaza que puede conducir a su ahogamiento económico y a la criminalización de sus actividades.



Prioridades de la Comisión Europea desde una perspectiva de salud global

Con este contexto que acumula desafíos tanto a nivel interno como externo, la Comisión Europea ha definido siete prioridades sobre las que impulsar una transformación para garantizar la autonomía estratégica de la región y redefinirse como actor mundial. **Las políticas directamente relacionadas con la salud global se integran de forma directa en varios de los objetivos.**

- **El plan para la prosperidad y la competitividad sostenibles** forma parte de la Brújula de la Competitividad,²¹ publicada en enero de 2025. Una hoja de ruta para fortalecer la autonomía estratégica y la capacidad de las industrias de la UE para competir en sectores críticos, incluidos la salud y el clima. Por ejemplo, el avance hacia los objetivos fijados en el Pacto Verde Europeo con una Ley Europea del Clima que fije un objetivo de reducción de las emisiones del 90% para 2040; o completar la Unión

Europea de la Salud y reducir la dependencia de cadenas de suministros de medicamentos concentradas mediante una Ley de Medicamentos Críticos. Este plan también sitúa la investigación e innovación en el centro de la economía, previendo un aumento del gasto en investigación para centrarse en las prioridades estratégicas, anticipando la elaboración de una Estrategia Europea para las Ciencias de la Vida.

- **La nueva era para la defensa y seguridad europeas**, que tendrán un programa especial fuera del presupuesto europeo para financiar acciones en materia de seguridad y defensa: el Plan ReArmar Europa / Preparación 2030 (en adelante, ReArmar Europa). Dentro de esta prioridad se enmarca la mejora de la preparación y la gestión de las crisis con la publicación de una Estrategia de Preparación de la Unión²² ante crisis provocadas por amenazas de todo tipo, en particular las amenazas a la salud pública. En otro ámbito prioritario, entre los objetivos que buscan mantener la calidad de vida en la región, se prevé la elaboración de un Plan Europeo para la adaptación y preparación para el cambio climático. Es previsible que la lógica y las narrativas de la seguridad impregnen muchas de las intervenciones estratégicas de la UE.

- **En materia de política exterior, la prioridad es sacar el máximo provecho de las asociaciones con terceros países.** La Comisión Europea asume el liderazgo en la defensa y promoción del orden internacional basado en normas y el fortalecimiento de las instituciones mundiales que es necesario reformar. Los objetivos incluyen el establecimiento de una nueva política económica exterior que profundice y lleve “a una dimensión superior” el enfoque de *Global Gateway*. Con ello se propone movilizar recursos para invertir en infraestructuras y sistemas críticos (incluidos

²⁰ Fanjul G, Bassat Q. Donald Trump es una amenaza para su salud. El País. 2025. Disponible en: <https://elpais.com/planeta-futuro/2025-01-27/donald-trump-es-una-amenaza-para-su-salud.html>.

²¹ Comisión Europea. Competitividad. 2024. Disponible en: https://commission.europa.eu/priorities-2024-2029/competitiveness_es. Este documento se basa en las recomendaciones de dos informes encargados respectivamente por el Consejo Europeo a Enrico Letta sobre el futuro del mercado común europeo; y la Comisión Europea a Mario Draghi sobre el futuro de la competitividad europea.

²² Comisión Europea (Representación en España). Estrategia de Preparación de la Unión para prevenir amenazas y crisis emergentes y reaccionar frente a ellas. Disponible en: https://spain.representation.ec.europa.eu/noticias-eventos/noticias-0/estrategia-de-preparacion-de-la-union-para-prevenir-amenazas-y-crisis-emergentes-y-reaccionar-frente-2025-03-26_es.

los sistemas de salud o de producción de vacunas y medicamentos) en los países socios.

La implementación de estas prioridades, que apenas está dando comienzo, dará la auténtica medida de este compromiso de la Comisión, que enfrentará **desafíos** en los ámbitos político, presupuestario y administrativo.



En el ámbito político, como ya se ha apuntado, destaca la influencia en el Parlamento Europeo de partidos de extrema derecha que se oponen al propio proceso de integración europea y para los que la profundización en materia sanitaria plantea una injerencia en competencias nacionales.²³ Por ejemplo, se prevé un choque en la reforma de la Autoridad de Respuesta y Preparación para Emergencias Sanitarias (HERA), para la que se plantea un mayor papel regulador.



El segundo desafío es el **presupuestario**, que se manifiesta a varios niveles. En primer lugar, el esfuerzo económico del Plan ReArmar Europa, anunciado a comienzos de marzo, prevé la movilización de 800 000 millones de euros en defensa, una cantidad que demandará un reajuste de las inversiones en otras políticas comunitarias. En segundo lugar, el próximo Marco Financiero Plurianual, cuyo proceso de elaboración se lanzó en febrero, debe respaldar de manera adecuada con recursos suficientes estas prioridades, con instrumentos más ágiles y flexibles que entrarán en vigor en 2028, último año del mandato de la actual Comisión. Hasta entonces, estas prioridades deberán financiarse con los recursos, instrumentos y programas del marco vigente. En tercer lugar, los planes y convocatorias anuales de los instrumentos y programas vigentes no siempre reflejan las prioridades definidas ni fomentan las interacciones de políticas e instrumentos. Por ejemplo, en la convocatoria de subvenciones del Programa Horizonte Europa de 2025

el presupuesto para investigación en salud, que asciende a 970 millones de euros, no destina fondos para la investigación de los efectos en la salud del cambio climático.²⁴



El tercer desafío tiene que ver con la **interacción de las diferentes áreas políticas y prioridades temáticas**. La brecha de implementación entre los objetivos que se persiguen y su concreción es uno de los principales déficits de las políticas públicas europeas,²⁵ en especial las que aglutinan diferentes áreas y deben romper nichos temáticos. Un elemento adicional que tener en cuenta en este sentido es la voluntad declarada por la CE de reducir la burocracia y simplificar los procedimientos administrativos. Siendo algo potencialmente beneficioso para las interacciones con las instituciones comunitarias, se trata de una transformación profunda que no puede menoscabar las garantías de los procesos políticos, la participación en los mismos de la sociedad civil, ni rebajar las exigencias de cumplimiento normativo ni rendición de cuentas.

En un momento en el que la definición del papel internacional de la UE es una prioridad y una cuestión existencial para la región, el compromiso con la **cooperación al desarrollo** debe reafirmarse como uno de los pilares de la estrategia europea. Durante la anterior legislatura se planteó una evolución de esta política: desde una perspectiva tradicional de ayuda de países donantes a receptores, al establecimiento de asociaciones internacionales (de hecho, así pasó a llamarse la Dirección General de la CE responsable de esta política) de naturaleza más igualitaria con los países de menores ingresos. La estrategia *Global Gateway* profundizó en esta evolución proponiendo como ejes de estas asociaciones unas inversiones estratégicas que trascienden el alcance de la cooperación al desarrollo y sus actores tradicionales. La forma en que la CE plantea sus prioridades para la actual legislatura en materia de política exterior y su propuesta de una política económica exterior abunda

²³ Peseckyt€G. With Europe facing right turn, how will public health be affected? POLITICO. 2024 Disponible en: <https://www.politico.eu/article/europe-is-facing-a-swing-to-the-right-what-will-this-mean-for-public-health/>.

²⁴ ISGlobal. SPHERA consortium denounces lack of European funding for climate change and health research. 2024. Disponible en: <https://www.isglobal.org/en/-/spha-denuncia-la-falta-de-financiacion-en-clima-y-salud>.

²⁵ Skordis J, Froeschl G, Baldi SL, Berner-Rodoreda A, Casamitjana N, Cobelens F, et al. The EU global health strategy: from policy to implementation. Global Health Research and Policy. 2025. Disponible en: <https://doi.org/10.1186/s41256-025-00410-4>.

en esta misma perspectiva. Sin embargo, es urgente que la CE plantee cómo va a garantizar que esta evolución no desatiende los principios y compromisos internacionales con el desarrollo de los países de menores recursos, que dependen de ella para aspectos esenciales, por ejemplo el mantenimiento de sus sistemas sanitarios. La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) está siendo objeto de muy severos recortes por parte de los principales donantes, incluida la propia UE, que debe revertir

esta situación inmediatamente si quiere liderar el compromiso con la sostenibilidad y la multilateralidad para abordar desafíos globales. Es fundamental que la UE demuestre ser un socio fiable para los países de menores ingresos donde el impacto del desmantelamiento de USAID se prevé catastrófico, aunque en el momento de escribir este documento resulte difícilmente cuantificable ●

4. Recomendaciones

“La UE debe concretar la aspiración de liderazgo internacional planteada en la Estrategia de Salud Global y transversalizar esta visión en todas las políticas relacionadas.”

La Comisión Europea ha establecido prioridades políticas respaldadas por una amplia mayoría parlamentaria. Esto fortalece el proceso de integración y permite a las instituciones europeas hacer frente al incierto contexto internacional con una defensa del multilateralismo y del sistema de reglas. La salud global es un ámbito en el que confluyen estas aspiraciones, cuya consecución se beneficiaría de las siguientes medidas:

1

La UE y sus Estados miembros deben ejercer un **liderazgo internacional en defensa del multilateralismo**, el orden internacional basado en normas, la provisión de bienes públicos globales y el cumplimiento con los compromisos internacionales en materia de cooperación al desarrollo y salud global. En concreto:

- En el proceso de elaboración del próximo Marco Financiero Plurianual y sus instrumentos, se deberá mantener y reforzar el carácter específico de la AOD y sus objetivos de lucha contra la pobreza y la desigualdad en los países de menores ingresos socios de la UE.
- La CE debe mantener en los próximos planes de acción anuales del Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (NDICI por sus siglas en inglés) un volumen de AOD que se acerque al

cumplimiento con el compromiso internacional del 0,7% de la Renta Nacional Bruta de la región.

- En los diferentes espacios y foros internacionales, como la Asamblea General de Naciones Unidas o la IV Conferencia Internacional de Financiación del Desarrollo, la CE y los Estados miembros de la UE deben estar plenamente alineados en la defensa del desarrollo sostenible y del logro en todo el mundo de las metas de la Agenda 2030, promoviendo activamente la movilización de todo tipo de recursos necesarios.
- Para ser consistente con los principios en que quiere fundar este liderazgo internacional, la UE debe garantizar las ventanas de financiación en sus diferentes programas e instrumentos para que la sociedad civil pueda participar de forma significativa en la elaboración e implementación de las políticas públicas comunitarias.

2

En el ámbito de la salud global, la UE debe concretar la aspiración de liderazgo internacional planteada en la Estrategia de Salud Global y transversalizar esta visión en todas las políticas relacionadas. Esto implica:

- La UE debe desarrollar mecanismos de coordinación eficaces entre las instituciones comunitarias y los

Estados miembros que le permitan hablar con una sola voz en los foros internacionales.

- A pesar de no ostentar una membresía formal, la UE debe reforzar la legitimidad de la OMS en el centro de la gobernanza de la salud global, garantizando su independencia económica gracias a mayores contribuciones voluntarias de los Estados miembros.
- En las negociaciones internacionales, la UE debe defender la equidad en la salud global como principio fundamental que oriente sus posiciones. En lo que se refiere al llamado acuerdo sobre pandemias, esto implica apostar por un texto ambicioso y vinculante que refuerce la coordinación multilateral sobre la base de la equidad, la transparencia y los intereses compartidos.
- La UE debe promover la implementación del III Plan de Acción de Género en política exterior, promover la defensa de los derechos y la salud de mujeres y niñas, incluida su salud sexual y reproductiva, con el respaldo económico al Fondo de Naciones Unidas para la Población.
- En las asociaciones con los países de menores ingresos, debe situarse en el centro de las intervenciones el avance hacia el logro de las metas de la Agenda 2030. En el ámbito multilateral, debe reforzarse la alianza con las iniciativas multilaterales de mayor impacto como la Alianza Global para la Inmunización y las Vacunas (GAVI) y el Fondo Mundial de lucha contra el SIDA, la tuberculosis y la malaria, garantizándoles un respaldo financiero en las próximas reposiciones que les permita alcanzar sus objetivos.
- Alinear las prioridades y transversalizar los principios de la estrategia de Salud Global en los planes anuales y convocatorias de los instrumentos y programas comunitarios (NDICI, EU4Health, Horizon Europe, EDCTP²⁶) para disponer de recursos suficientes para su implementación.

La salud figura como un componente esencial para la competitividad, autonomía estratégica y seguridad de la UE. Esta **conexión con los ejes prioritarios de la legislación** debe avanzar en la consolidación de la Unión Europea de la Salud desde una perspectiva de equidad. Para ello:

- Se deben mejorar las capacidades de preparación y respuesta ante todo tipo de emergencias y crisis: reforzando la autonomía y la autoridad de HERA, y situándola en el núcleo de la gobernanza del Plan de Preparación de la Unión; e impulsando su papel en la preparación ante todo tipo de riesgos y amenazas.
- Es imprescindible garantizar que el enfoque *all-hazards* (todos los riesgos) mencionado en la Estrategia de Preparación de la Unión abarque cualquier riesgo para la salud, incluyendo los riesgos naturales, climáticos, bioquímicos, nucleares y socio-económicos, además de aquellos relacionados con los conflictos.
- Potenciar el enfoque preventivo de los sistemas sanitarios abordando los múltiples determinantes de la salud de las personas, promoviendo la “salud en todas las políticas” y haciendo de la tecnología un elemento facilitador para la protección y realización del derecho a la salud de la ciudadanía de la UE.
- Garantizar que la Ley de Medicamentos Críticos refuerce el acceso equitativo a antibióticos esenciales mediante incentivos específicos para la producción en la UE, criterios de contratación pública que prioricen la diversificación y sostenibilidad de la cadena de suministro, y mecanismos de financiación que fomenten la innovación en nuevos antimicrobianos.
- Defender una cultura de la preparación²⁷ y desarrollar mensajes a través de diferentes canales y medios para mejorar la comunicación con la ciudadanía sobre las iniciativas y acciones políticas de la UE en el ámbito de la salud.

²⁶ European & Developing Countries Clinical Trials Partnership (EDCTP). Sitio web oficial [Internet]. Disponible en: <https://www.edctp.org/>.

²⁷ Marin-Carballo C, Diago-Navarro E and Garcia-Vaz C. Extreme Weather Events: How Do We Prepare for an Increasingly Hostile Climate? Barcelona Institute for Global Health (ISGlobal). Series: All-Hazards Preparedness and Response, n.º 62. December 2024. Disponible en: <https://www.isglobal.org/en/-/fenomenos-meteorologicos-extremos-como-nos-preparamos-para-un-clima-cada-vez-mas-hostil>.

La agenda política de la CE para la legislatura propone situar **la investigación y la innovación** en el centro del modelo económico y de competitividad de la UE, con compromisos concretos de incremento presupuestario que deben fomentar un ecosistema investigador sostenible. Esto implica:

- Incrementar el presupuesto destinado al sucesor de Horizonte Europa (Programa Marco 9) dentro del próximo Marco Financiero Plurianual, en línea con lo demandado por las asociaciones académicas europeas.^{28,29} Se garantizará la disponibilidad de recursos para la ciencia básica, que amplía el horizonte de posibilidades de desarrollo científico y tecnológico sin estar directamente conectada a objetivos inmediatos.
- Los instrumentos y convocatorias anuales del Programa Horizonte Europa y el Programa Marco 9 deben reflejar de manera adecuada los principios e interacciones de programas y estrategias como la de Salud Global o el Programa LIFE de Medioambiente y Acción Climática. Promover con ello la transversalidad de la generación y traslación de conocimiento en todos los programas y políticas públicas comunitarias.
- Garantizar que en la Estrategia Europea para las Ciencias de la Vida se pone un foco prioritario en la salud, la equidad y la traslación del conocimiento tanto dentro del espacio europeo como fuera de la región para generar el mayor impacto posible en la salud de las personas.
- Defender la centralidad de la evidencia científica como base para informar la elaboración de políticas públicas en la UE, cuidando la difusión de los mensajes y combatiendo la difusión de noticias falsas, parciales o que cuestionen el trabajo científico.

Asegurar la coherencia entre **salud y transición ecológica** reforzando enfoques integrales como “Una sola salud” (*One Health*) o Salud Planetaria en la implementación del Pacto Verde Europeo. Para ello:

- Es imprescindible elevar el nivel de ambición de los objetivos climáticos de la región en la Ley Europea de Clima y reafirmar este compromiso normas, programas, presupuestos y estrategias destinados a la mitigación y adaptación al cambio climático, con especial atención al objetivo anunciado de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero al 90% en 2040.
- La CE debe incorporar la salud como un elemento transversal del Plan Europeo de Adaptación al Cambio Climático y dotarlo de los recursos necesarios para su implementación a través de diferentes instrumentos y programas de financiación de la UE.
- La CE debe garantizar la aplicación de la nueva Directiva sobre Calidad del Aire lo antes posible y en la mayor medida posible para reducir la elevada carga sanitaria y los costes en salud relacionados con la contaminación del aire, así como para aumentar la productividad y la competitividad económica.
- La UE en su conjunto debería mejorar las prácticas actuales de planificación urbana y del transporte, ya que tienen un impacto significativo en la salud, e incrementar, por ejemplo, la disponibilidad de espacios verdes para reducir la elevada carga de problemas de salud mental y problemas cardiovasculares.³⁰
- Continuar la aplicación del enfoque “Una sola salud” (*One Health*) en el ámbito de la resistencia antimicrobiana y las enfermedades infecciosas emergentes y re-emergentes y promover la integridad ambiental, la biodiversidad y la reducción de pesticidas y fertilizantes en la próxima reforma de la Política Agraria Común ●

²⁸ 24 leading universities pushing the frontiers of innovative research. LERU. 2025. Disponible en: <https://www.leru.org/files/Publications/Double-investment-in-research-innovation-and-education.pdf>.

²⁹ EU-Life. Scientific research is a strategic necessity for resilience and competitiveness in Europe. 2025. Disponible en: https://eu-life.eu/sites/default/files/2025-03/EULIFE_STATEMENT_RESILIENCE_COMPETITIVENESS_19_03_2025_0.pdf.

³⁰ Nieuwenhuijsen MJ. Urban and transport planning pathways to carbon neutral, liveable and healthy cities: a review of the current evidence. *The Lancet Planetary Health*. 2019;3(9):e397–410. Disponible en: [https://www.thelancet.com/journals/lanplh/article/PIIS2542-5196\(19\)30215-3/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lanplh/article/PIIS2542-5196(19)30215-3/fulltext).

PARA SABER MÁS

- **García-Vaz, C. y Bernal, A. (2023).** *How Can the EU Move Towards Clean Air? The Need for a Bold Step Forward.* Barcelona Institute for Global Health (ISGlobal), Policy Brief n.º 53. Este documento analiza cómo las políticas de calidad del aire en la UE pueden convertirse en una oportunidad clave para avanzar en salud pública y sostenibilidad, en el marco del Pacto Verde Europeo. https://www.isglobal.org/documents/10179/12351497/53_ISGlobal+Clean+Air+UE+EN.pdf/c6c5a60b-72a9-4037-a59c-96ca442a2066.
- **European Commission (2022).** *EU Global Health Strategy: Better Health for All in a Changing World.* Estrategia que define la visión de la UE para su papel en la salud global, con énfasis en la equidad, el multilateralismo y el enfoque “Una sola salud”. https://health.ec.europa.eu/publications/eu-global-health-strategy-better-health-all-changing-world_en.
- **Skordis, J., Froeschl, G., Baldi, S. L., et al. (2025).** *The EU global health strategy: from policy to implementation.* Global Health Research and Policy. Un análisis académico reciente sobre los retos de llevar a la práctica la Estrategia de Salud Global de la UE y su integración con otras políticas europeas. <https://ghrp.biomed-central.com/articles/10.1186/s41256-025-00410-4>

Cómo citar este documento:

Rodríguez, V., Rocamora, A., Puga, G. Instituto de Salud Global de Barcelona (ISGlobal). Policy brief núm. 65. **De la preparación a la competitividad: ¿Qué papel juega la salud en la nueva agenda política europea?**

Abril 2025. <https://www.isglobal.org/-/papel-salud-en-nueva-agenda-politica-europea->

ISGlobal Instituto de
Salud Global
Barcelona

Una iniciativa de:

 **Fundación "la Caixa"**

 **Clínic
Barcelona**

 **UNIVERSITAT DE
BARCELONA**

 **Generalitat
de Catalunya**

 **GOBIERNO
DE ESPAÑA**

 **Hospital del Mar
Barcelona**

 **upf. Universitat
Pompeu Fabra
Barcelona**

 **Ajuntament de
Barcelona**

 **EXCELENCIA
SEVERO
OCHOA**

 **CERCA
Centres de Recerca
de Catalunya**

 **hr
HR EXCELLENCE IN RESEARCH**