

PRESUPUESTOS POLÍTICO-JURÍDICOS Y DE ACCIÓN DE UN NUEVO PARADIGMA SOCIOECONÓMICO PARA ABORDAR SOSTENIBLEMENTE EL CAMBIO CLIMÁTICO Y LA POBREZA¹

POLICY, LEGAL, AND ACTION FRAMEWORKS FOR A NEW SOCIO-ECONOMIC PARADIGM FOR THE SUSTAINABLE MANAGEMENT OF CLIMATE CHANGE AND POVERTY

Artículo recibido el: 11/10/2023

Artículo aceptado el: 22/03/2024

Jordi Bonet Pérez

Universitat de Barcelona (UB), Barcelona, España

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1146-7194>

jbonet@ub.edu

Márcia Rodrigues Bertoldi

Universitat de Barcelona (UB), Barcelona, España

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2979973414270206>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3161-0445>

marciabertoldi@yahoo.com

Los autores declaran no tener ningún conflicto de intereses.

Resumen

El texto estudia algunos de los presupuestos político-jurídicos y de acción tanto internacionales como comunitarios europeos (UE) de un nuevo paradigma socioeconómico sostenible para superar, a través de una transición justa, la tensión entre los efectos del cambio climático y la erradicación definitiva de la pobreza. El objetivo es demostrar que el replanteamiento sostenible de la economía debe asociarse a una transición justa desde una aproximación más holística con la que abordar las diversas variables que confluyen en el impacto negativo que tiene el cambio climático sobre la perpetuación de la pobreza. Con este fin, se maneja el

Abstract

This article examines some of the international and European Union (EU) political, legal, and policy assumptions for a new sustainable socio-economic paradigm to overcome, with a just transition, the tension between the effects of climate change and the ultimate eradication of poverty. The aim is to show that a sustainable rethinking of the economy must be linked to a just transition based on a more holistic approach to addressing the many variables that converge on the negative impact of climate change on the perpetuation of poverty. To this end, the concept of multidimensional poverty, i.e., going beyond income deprivation, is used to weigh both

¹ Este trabajo se enmarca en el proyecto “Condicionantes regulatorios internacionales y comunitarios en un marco de gobernanza multinivel para la formulación de estrategias contra la pobreza en España” (PID2020-117627GB-I00), financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades de España.



concepto de pobreza multidimensional, es decir, más allá de la privación de ingresos, que permite ponderar tanto los efectos del cambio climático sobre la pobreza como la idoneidad del Acuerdo de París (mitigación, adaptación y resiliencia) para hacer frente a los retos del binomio cambio climático/pobreza. Por medio del abordaje deductivo, se concluye que las medidas para la transición justa deben responder a una aproximación más integrada e interactiva de las normas jurídicas internacionales, especialmente en lo que concierne a las relativas a los derechos humanos, que confluyen en obligar a los estados a erradicar la pobreza a causa del cambio climático.

Palabras clave: cambio climático; pobreza; protección social; trabajo decente; transición justa.

the impact of climate change on poverty and the adequacy of the Paris Agreement (mitigation, adaptation, and resilience) to address the challenges of the climate change/poverty nexus. Using a deductive approach, it concludes that just transition policies must respond to a more integrated and interactive approach to international legal norms, in particular those related to human rights, which converge to oblige states to eradicate poverty caused by climate change.

Keywords: climate change; decent work; just transition; poverty; social protection.

Introducción

En una sociedad en transición debido a los riesgos globales derivados de la emergencia climática y los subsiguientes eventos climáticos extremos, la pobreza es una externalidad asociada, social y negativa. En definitiva, los pobres son los más afectados por estos fenómenos, sobre todo porque tienen un acceso limitado a los recursos naturales y habitan en zonas menos aptas para el asentamiento humano, donde los efectos suelen ser más severos. La pobreza y el cambio climático son, en apariencia, algunos de los principales desafíos – si no los principales – que la política internacional necesita enfrentar en la actualidad. Al fin y al cabo, el primer Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) es poner universalmente fin a la pobreza en todas sus formas, el décimo reducir la desigualdad en y entre países y el décimo tercero adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos; asimismo, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1992) ha dado origen al principal foro intergubernamental internacional (la Conferencia de las Partes – COP) para negociar la respuesta mundial al cambio climático y, en consecuencia, para enfocar adecuadamente la erradicación de la pobreza.

Este estudio pretende examinar cómo la pobreza y el cambio climático constituyen un obstáculo tanto para el derecho al desarrollo humano y a los derechos de los pueblos como, en general, para el goce y disfrute de los derechos humanos,

enlazando este examen con las posibles respuestas que los mecanismos de aplicación del Acuerdo de París (mitigación, adaptación y resiliencia) puedan ofrecer a la erradicación de la pobreza y a la reducción de la desigualdad. Esto significa, adicionalmente, tomar en consideración algunos de los presupuestos político-jurídicos y de acción internacionales y comunitarios (lo que significa hacer especial referencia a las de la Unión Europea – UE) para una transición justa hacia una economía verde y circular, que revierta en sociedades climáticamente neutras y socialmente justas como respuesta al problema.

En un primer momento, se quiere analizar la pobreza a partir de sus diversas acepciones. La idea es llegar a realizar una aproximación al concepto de pobreza entendiéndola como multidimensional y, por tanto, con objeto de análisis transdisciplinar: la falta de recursos para una calidad de vida mínima va más allá de la mera carencia económica y de la falta de acceso a bienes y servicios; incluye también, no sin un sesgo discriminatorio, la carencia de libertad y de otros derechos humanos, así como de la disponibilidad de un medio ambiente adecuado y sano.

En un segundo momento, se quieren presentar las evidencias descritas por el Grupo II del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático en su último informe relativo al impacto del cambio climático sobre la pobreza. Lo que dará pie a examinar los pilares de la ejecución de las normas del Acuerdo de París (ONU, 2015c) en orden a su potencial aplicación al propósito último de erradicación de la pobreza (mitigación, adaptación y resiliencia).

En un tercer y cuarto momento, se hará referencia a la interrelación del binomio cambio climático/pobreza con la idea de que las transformaciones necesarias para un replanteamiento más verde y circular de la economía y de la consecución de una sociedad más sostenible deben asociarse a una transición justa – como potencial nuevo paradigma socioeconómico susceptible de abarcar los cambios necesarios e idóneos. La aproximación a la transición justa implica considerar: uno, los presupuestos político-jurídicos para su implementación; y, dos, el alcance sustantivo de las políticas y acciones para una transición justa (desde un prisma crítico y holístico de la necesaria evolución económica, social y ambiental).

1 La multidimensionalidad de la pobreza

La privación de necesidades básicas humanas que supone la pobreza tiene diferentes y múltiples orígenes: corrupción, desigualdad, conflictos armados, post-colonialidad, cambio climático, entre otros. Igual de plurales que sus consecuencias: además de las carencias materiales y de la inaccesibilidad a un pleno goce

de los derechos humanos fundamentales, la pobreza es un vector que coadyuva a generar riesgos para la seguridad (humana), es decir, da pie consecucionalmente escenarios en que, en función de sus efectos sobre grupos poblacionales y de su incidencia sobre la estabilidad política y social, hace factible la emergencia de amenazas transnacionales (o globales) o internas (Bonet Pérez, 2022). Tanto las evidencias científicas tanto como los hechos confirman la amenaza que supone el cambio climático para la seguridad humana a nivel global. La escasez de recursos como el agua y las tierras cultivables, las enfermedades y hambrunas, las inundaciones y las migraciones forzadas, las olas de calor, entre otros problemas advenidos del fenómeno, constituyen tanto una amenaza para la efectividad de los derechos humanos fundamentales como situaciones susceptibles de generar una nueva tipología de conflictos: la por un espacio habitable.

La delimitación del concepto de pobreza es un debate complejo en el ámbito de la sociedad global: las categorías de medición, las que se construyen en una geografía física y humana, social y económicamente diversa y desigual, poseen formulaciones y connotaciones naturalmente diferentes y cambiantes. Evidentemente, los elementos que garantizan las necesidades humanas básicas, de forma que se respete el valor de la dignidad humana, no son semejantes en regiones desarrolladas y en vías de desarrollo o en regiones más o menos afectadas por la emergencia climática.

La pobreza es *multidimensional*, es decir, mucho más extendida que la privación de ingresos (*pobreza como carencia económica*), aunque la métrica monetaria sea una esencial e inevitable medida en un sistema de capital. Sobre esta base, la pobreza es la carencia de recursos económicos que permiten el acceso a bienes y servicios capaces de satisfacer las necesidades de una vida digna. En este contexto, el Banco Mundial (BM) establece el umbral de la línea de pobreza² en 6,85 y de la extrema pobreza³ en 2,15 dólares diarios (BM, 2022). La pobreza y pobreza extrema y los ingresos son los parámetros objetivo y subjetivo de las metas del Objetivo 1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Ilustra esta métrica

2 La pobreza puede definirse como una condición humana que se caracteriza por la privación continua o crónica de los recursos, la capacidad, las opciones, la seguridad y el poder necesarios para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales (ECOSOC, 2001, párr. 8 -, traducción libre). En el original: poverty may be defined as a human condition characterized by sustained or chronic deprivation of the resources, capabilities, choices, security and power necessary for the enjoyment of an adequate standard of living and other civil, cultural, economic, political and social rights.

3 Una combinación de escasez de ingresos, falta de desarrollo humano y exclusión social (Comité de Derechos Humanos, 2008, párr. 13). El BM (2022), estima entre 648 y 719 millones de personas en la pobreza extrema.

lo que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) denomina *pobreza laboral*, es decir, una medida de la proporción de trabajadores que viven en condiciones de pobreza extrema o moderada, es decir, con menos de 3,10 dólares de los Estados Unidos en PPA por día (OIT, 2023). Se trata, por lo tanto, de pobreza absoluta, la que se mide con base en una línea fija de ingresos y representa la privación a recursos económicos que permitan el acceso a bienes y servicios esenciales para la supervivencia.

Para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, [2022?]), la tasa de pobreza es la proporción del número de personas (en un grupo de edad determinado) cuyos ingresos están por debajo de la línea de pobreza, tomado como la mitad del ingreso familiar promedio de la población total. En el seno de Consejo de Europa, el umbral de la pobreza se sitúa en el 60% del salario medio de cada país (CEDS, 2022). En estos casos, el método de medición es relativo, pues toma en consideración el ingreso de un porcentual de la población. La pobreza relativa se basa en una referencia monetaria establecida para una determinada sociedad y está adscrita a la desigualdad.

Por otro lado, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2023), tomando en consideración el Índice de Pobreza Multidimensional Global (IPM-Global), un recurso que mide la pobreza en países en vías de desarrollo, la concibe como la privación en relación con algunos indicadores, que abarcan la salud (nutrición, mortalidad infantil), la educación (años de escolaridad, asistencia escolar) y el nivel de vida (combustible para cocinar, saneamiento, agua potable, electricidad, vivienda, bienes). En este sentido, es un concepto material (*pobreza como carencia material*), es decir, comporta la privación de elementos cualitativos capaces para la concreción de derechos humanos.

Desde la perspectiva de la filosofía sobre pobreza de Sen (2000), la pobreza es la privación de capacidades básicas (*capabilities*) para realizar acciones (*functioning*) que permitan a una persona tener acceso a bienes y servicios susceptibles de hacer efectivas sus libertades fundamentales (*pobreza como carencia de libertad*). En este sentido, la libertad, además de permitir obtener los ingresos para acceder a los bienes y servicios que dan efectividad a los derechos humanos, debería ser un valor social en los instrumentos jurídico-políticos de erradicación de la pobreza; por cierto, la libertad no aparece en las metas del ODS 1, tampoco en los Principios Rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos (Comité de Derechos Humanos, 2012).

Aun así, la pobreza, en tanto que realidad social que genera sentimientos de menosprecio, tiene una faceta moral, es decir, un juicio de valor invertido, anclado

en el odio o displicencia hacia los pobres (*pobreza como fobia*). Esta patología social ha sido denominada por Adela Cortina (2017, p. 25) de “aporofobia”, el rechazo al pobre: una fobia que consiste en el rechazo a personas concretas por tener una característica que las inscribe en un determinado grupo al que se desprecia o teme, o ambas cosas a la vez, precisamente por gozar de esta característica. El odio al pobre tiene sus fundamentos en el juego del intercambio, porque no parece que pueda ofrecer ningún beneficio como retorno: “el pobre es el que queda fuera de la posibilidad de devolver algo en un mundo basado en el juego de dar y recibir” (Cortina, 2017, p. 80).

Así las cosas,

La pobreza es, por lo pronto, un síndrome situacional en el que se asocian el infraconsumo, la desnutrición, las precarias condiciones de vivienda, los bajos niveles educacionales, las malas condiciones sanitarias, una inserción inestable en el aparato productivo o dentro de los estratos primitivos del mismo, actitudes de desaliento y anomia, poca participación en los mecanismos de integración social, y quizás la adscripción a una escala particular de valores diferenciada, en alguna medida, de la del resto de la Sociedad (Altimir, 1979, p. 1).

Se mire por donde se mire, es un deber político, político-jurídico y moral poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todas partes (ODS 1), como compromiso básico del progreso hacia la justicia social global. La pobreza es una deficiencia de desarrollo que limita el progreso colectivo, cohibe la justicia distributiva y, por consecuencia, las capacidades y la libertad humanas. La pobreza ha retrocedido en la última década (se redujo del 15,7% en 2010 al 10,0% en 2015), aunque volvió a aumentar a partir del 2021, proyectándose un aumento de 70 millones de personas a más en el año de 2022 (BM, 2022) o entre 75 y 95 millones (ECOSOC, 2022). El BM reconoce que el objetivo de reducir la pobreza mundial al 3% para 2030 era bastante difícil de lograr incluso antes de las crisis actuales. Los últimos reveses han dejado este objetivo prácticamente fuera del alcance de la Sociedad internacional (BM, 2022), particularmente tras la pandemia del COVID-19 y la guerra de Ucrania.

Por su parte, el Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Olivier De Schutter, opina que “tanto la desigualdad de ingresos como la desigualdad de riqueza son las principales explicaciones de por qué las personas siguen atrapadas en la pobreza” (ONU, 2021, párr. 6).

La desigualdad asume una explicación muy clara: desde 1980, la mitad de la renta mundial está en manos del 10% más rico. De hecho, la cuota de ingresos del 1% más rico ha seguido aumentando, pasando del 16% en 1980 al 22% en

2000, mientras que la cuota del 50% más pobre se ha mantenido en torno al 9% (ONU, 2021). En resumidas cuentas, la desigualdad promovida por la mala distribución global de la riqueza – desigualdad económica⁴ – es uno de los principales factores que determinan y perpetúan la pobreza. En este sentido, el ODS 10 sobre deducción de las desigualdades propone lograr progresivamente y mantener el crecimiento de los ingresos del 40% más pobre de la población a una tasa superior a la media nacional hasta 2030, a lo que francamente no se llegará.

Por fin, cabe plantear la dimensión de la *pobreza ambiental* provocada por, entre otras cosas, el cambio climático y algunas de sus consecuencias: migración forzosa, inseguridad alimentaria, degeneración de medios de supervivencia (agricultura y pesca). “La pobreza, en términos ecológicos, se define como un bajo consumo exosomático de energía y de recursos materiales” (Martínez Alier, 1991, p. 58). Desde otra perspectiva, “es la falta del medio ambiente sano y adecuado para la supervivencia humana y el desarrollo de la sociedad un resultado directo de la degradación medioambiental causada por las actividades humanas” (Liu, 2012, p. 90).

En cualquier caso, las dimensiones de la pobreza afectan a la consagración y efectividad de los derechos humanos (*pobreza como carencia de derechos*). La pobreza viola el goce de derechos humanos, tales como la libertad, la igualdad, la integridad, la vivienda, la alimentación, la educación, la salud, el trabajo, el acceso al agua y la disponibilidad de instalaciones sanitarias, el acceso a la cultura, el ocio, el desarrollo, el medio ambiente sano y a un clima seguro. Esta es la dimensión que este trabajo pretende reflejar, es decir, que la transición justa como nuevo paradigma socioeconómico contra las adversidades del cambio climático que intensifican la pobreza sea capaz para contener el incumplimiento de derechos humanos.

2 Los impactos del cambio climático en la pobreza, mitigación, adaptación y resiliencia

Los eventos climáticos extremos son determinantes en los procesos de vulnerabilidad de ciertos grupos sociales y el Acuerdo de París (ONU, 2015c, p. 10) manifiesta tal relación en el artículo 7.2 sobre cómo actuar frente a la adaptación al fenómeno: “[...] teniendo en cuenta las necesidades urgentes e inmediatas de las Partes que son países en desarrollo particularmente *vulnerables a los efectos adversos del cambio climático*”.

⁴ Desde 2020, el 1% más rico ha acaparado casi dos terceras partes de la nueva riqueza generada en el mundo, casi el doble que el 99% restante (OXFAM, 2023).

La vulnerabilidad no es sinónimo de pobreza. Sin embargo, la pobreza instala a una persona en el estado de vulnerabilidad, sea socioambiental, económica y/o política; es una de las categorías de vulnerabilidad, es decir, una situación de riesgo en la cual una persona o un grupo de personas tiene pocas o ninguna capacidad para hacer frente. Debe ponerse de relieve que el cambio climático afecta sobre todo a los sistemas sociales y a las personas situación de vulnerabilidad⁵. Si la vulnerabilidad consiste en la “propensión o predisposición a ser afectado negativamente”, “comprende una variedad de conceptos y elementos que incluyen la sensibilidad o susceptibilidad al daño y la falta de capacidad de respuesta y adaptación” (IPCC, 2014, p. 139). En suma, “la vulnerabilidad es el resultado de muchas cuestiones interrelacionadas con la pobreza, la migración, la desigualdad, el acceso a los servicios básicos, la educación, las instituciones y las capacidades de gobernanza, a menudo afectadas por acontecimientos pasados, como las historias de colonialismo”⁶ (IPCC, 2022, p. 1174, traducción libre).

En este escenario, se encuentran las personas y regiones en situación de pobreza, las que sufren severas limitaciones al desarrollo, aunque es cierto que la pobreza sea un acontecimiento global. Según el Informe del Grupo de trabajo II sobre impacto del cambio climático, adaptación y vulnerabilidad (IPCC, 2022), los focos mundiales de alta vulnerabilidad humana se encuentran sobre todo en África Central y Oriental, Asia Meridional, América Central y del Sur, los pequeños Estados insulares en desarrollo y el Ártico.

Teniendo ello presente, el referido Grupo (IPCC, 2022) demuestra que las amenazas climáticas afectan a los medios de subsistencia de los que dependen los pobres, o sea, la agricultura y la pesca⁷ (*pobreza como carencia material*), lo que influye directamente en los derechos a la vida, a la salud, al trabajo y a la seguridad alimentaria (*pobreza como carencia de derechos*). Junto a esto, subraya que el cambio climático impide la reducción de la pobreza y puede aumentar la probabilidad de pobreza crónica a largo plazo. El Grupo estima en 122 millones el incremento

5 Casi la mitad de la población mundial, entre 3.300 y 3.600 millones de personas, está en contextos muy vulnerables al cambio climático (IPCC, 2022).

6 En el original: “Vulnerability is a result of many interlinked issues concerning poverty, migration, inequality, access to basic services, education, institutions and governance capacities, often made more complex by past developments, such as histories of colonialism”.

7 Según la OIT, 1200 millones de puestos de trabajo dependen directamente de la gestión racional y la sostenibilidad de un medio ambiente sano; en particular, se trata de empleos en la agricultura, la pesca y la silvicultura que dependen de procesos naturales tales como la purificación del agua y el aire, la renovación y fertilización del suelo, la polinización, el control de plagas, la moderación de las temperaturas extremas, y la protección contra las tormentas, las inundaciones y los vientos fuertes (OIT, 2018).

de personas en estado de pobreza para 2030 (tal como he ha señalado, casi el doble de la previsión del BM y del ECOSOC) y 250.000 muertes al año en 2050 debido al calor, la malnutrición, la malaria y la diarrea, y la mitad de esta mortalidad en el continente africano (IPCC, 2022).

Sobre esta base, Hallegatte y Rosenberg (2017) en un estudio sobre los impactos del cambio climático en los ingresos de los pobres (*pobreza como carencia económica*) revelaron que, en 92 países en desarrollo, el 40% más pobres de la población experimentó pérdidas que fueron un 70% mayores que las pérdidas de las personas con una riqueza media. En este sentido, cabe destacar que el 1% más rico (unos 63 millones de personas) es responsable del 15% de las emisiones acumuladas y del 9% del presupuesto de carbono, el doble que la mitad más pobre de la población mundial (OXFAM, 2020). Aunque el cambio climático y la pobreza sean un fenómeno global, hay una clara asimetría entre los que lo provocan y los que sufren sus impactos, sean personas o regiones.

La interrelación entre pobreza y cambio climático es manifiesta en las principales agendas públicas de la gobernanza global sobre el tema, es decir, aquellas que coordinan la implementación del desarrollo sostenible y de la adaptación, mitigación y resiliencia al cambio climático. En consecuencia, son simétricas a la vez que interdependientes, pues no hay cómo lograr su aplicación sin la estrecha comunicación entre los dos instrumentos por las razones hasta aquí planteadas.

Por un lado, el objeto general del Acuerdo de París (ONU, 2015c) consiste en “reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza” (art. 2). Por otro, la Agenda 2030 (2015), aprobada en el mismo año del referido Acuerdo, incumbe a los Países en la Meta 1.5 (ODS 1) a “fomentar la resiliencia de los pobres y las personas que se encuentran en situaciones vulnerables y reducir su exposición y vulnerabilidad a los fenómenos extremos relacionados con el clima y a otros desastres económicos, sociales y ambientales” (ONU, 2015b, p. 17).

Esta doble aproximación lleva de manera inmediata a admitir que los cambios socioeconómicos que deben producirse para luchar contra el cambio climático y articular una economía verde y circular deben contemplar una transición justa en lo social, para efectivamente redundar en la reducción de la pobreza. No es de extrañar que la OIT haya indicado que, en aras de la justicia social, sea preciso adoptar como parte de la ecologización de la economía la adopción de medidas sociales y laborales para implementar una transición ecológica que sea socialmente justa. En efecto, la OIT asume la labor de promover la transición hacia unas economías y sociedades ambientalmente sostenibles, para lo que instituye

las *Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos* o *Directrices de la OIT* (2015).

Así, pues, desde las consecuencias del cambio climático, los retos para erradicar la pobreza requieren poner en práctica los mecanismos de cumplimiento del Acuerdo de París – mitigación⁸, adaptación⁹ y resiliencia¹⁰ – en el contexto de una transición ecológica inclusiva, es decir, una estructura de producción y consumo de bajas emisiones de carbono, que se utilice razonadamente los recursos naturales y apoyada en el contexto de una transición justa hacia una economía ambientalmente sostenible, lo que se analizará en el próximo apartado.

La mitigación (art. 4), adaptación (art. 7) y resiliencia (art. 2.1.b) son los pilares de ejecución de los objetivos del Acuerdo de París junto a la financiación. En lo relativo a la pobreza, el IPCC (2019) manifiesta que, aparte de las políticas redistributivas, es necesario un aumento de inversiones en adaptación y mitigación, aceleración de la innovación tecnológica y cambios de comportamiento. En cualquier caso, las políticas en este sentido exigen un diseño fundado en los principios de la justicia climática, es decir, en condiciones de igualdad y solidaridad inter e intrageneracional y de la responsabilidad histórica de cada Estado por el cambio climático que, además, determine la adopción de medidas que salvaguarden los derechos humanos.

En este estado de cosas, hay de tener presente la transversalidad de intereses comunitarios (derechos humanos y medio ambiente) y la necesidad de impulsar una internormatividad susceptible de garantizar de modo suficiente las aspiraciones subyacentes en las normas jurídicas internacionales sobre derechos humanos o medio ambiente, superando las dificultades derivadas de los déficits actuales en el plano normativo (por ejemplo, en lo que concierne a la plasmación de tal internormatividad en el ámbito del Derecho internacional económico) y el plano

8 Una intervención humana para reducir las emisiones o mejorar los sumideros de gases de efecto invernadero. Incluyen tecnologías, procesos o prácticas que contribuyen a la mitigación, por ejemplo, las tecnologías de energías renovables, procesos de minimización de residuos y prácticas de transporte público (IPCC, 2022). La mitigación previene daños futuros.

9 En los sistemas humanos, el proceso de adaptación al clima real o previsto y a sus efectos, con el fin de moderar los daños o aprovechar sus beneficios. En los sistemas naturales, el proceso de adaptación al clima real y sus efectos; la intervención humana puede facilitar la adaptación al clima y sus efectos. Incluyen una amplia gama de acciones que pueden clasificarse como estructurales, institucionales ecológicas o de comportamiento (IPCC, 2022). La adaptación previene que el deterioro cause más daños.

10 La capacidad de los sistemas sociales, económicos y ecológicos interconectados para hacer frente a un suceso, tendencia o perturbación peligrosa, respondiendo o reorganizándose de forma que mantengan su función esencial, identidad y estructura. La resiliencia es un atributo positivo cuando mantiene capacidad de adaptación, aprendizaje y/o transformación (IPCC, 2022). La resiliencia permite adecuarse a la adversidad.

político-jurídico (adopción de decisiones sociales en un espacio dominado todavía por parámetros neoliberales). Es decir, es importante que las normas jurídicas internacionales particulares sobre una determinada materia sean conectadas de modo suficiente y eficiente con otras normas jurídicas internacionales particulares sobre otra materia para garantizar una contribución positiva (o negativa) para un cumplimiento adecuado (Bonet Pérez, 2021).

La relación comercio internacional/cambio climático, por ejemplo, reclama – y es la opción más habitual – transversalidad en el sistema jurídico internacional, en especial el comercio de tecnologías de mitigación y adaptación del cambio climático que pueden amparar la capacidad de resiliencia de los pobres y son, según el IPCC (2022). El sector agropecuario es fundamental en la reducción de la pobreza, y la agricultura (aún más la de subsistencia – se estima que tres cuartas partes de la población pobre vive en zonas rurales) es una de las actividades más perjudicadas por el cambio climático.

Las capacidades para la *adaptación* en este campo, además de las tecnologías resultantes de los conocimientos tradicionales generados de la experiencia local (manejo sustentable de los recursos naturales, diversificación de cultivos, adaptación de la pesca artesanal, etc.), requieren tecnologías apropiadas de enfrentamiento del clima cambiante y de la *pobreza multidimensional* para hacer frente, sobre todo, a la inseguridad alimentaria, la desnutrición y la salud. En este sentido, el uso de mecanismos que ahorran mano de obra como el arado de tiro pueden reducir los costos y mejorar la producción (PNUMA, 2013), aun cuando puede verse negativamente sus efectos sobre el empleo. La biotecnología tradicional y la moderna y su transferencia son, igualmente, una herramienta para producir productos agrícolas y pecuarios más resistentes al calor, a las plagas, etc.

Teniendo ello presente, la agroecología es un enfoque de desarrollo de *resiliencia* al cambio climático con múltiples beneficios, puesto que favorecen la productividad a largo plazo y servicios ecosistémicos como el control de plagas, la salud del suelo, la polinización, la amortiguación de temperaturas extremadas, bien como la seguridad alimentaria, la nutrición y medios de subsistencia (IPCC, 2022).

Por lo que respecta a la *mitigación*, el grupo de países que desvincularon el crecimiento de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) entre 1995 y 2014, principal instrumento de mitigación, redujeron la *pobreza laboral* en un promedio anual del 4,6 por ciento, mientras que el grupo de países en los que el crecimiento estaba vinculado al aumento de las emisiones de GEI lo hizo en un promedio del 3,7 por ciento anual (OIT, 2018). Esta acción se enmarca en el

proceso de la transición ecológica, es decir, la apuesta de la Sociedad internacional para desvincular el crecimiento de las emisiones de GEI y presupone, entre otras medidas, la transición energética hacia la neutralidad de carbono y el combate a la deforestación. Además, tales datos revelan la posibilidad de ejecución de la misma desde la aproximación hacia una transición justa que contribuya a fortalecer socioeconómicamente la lucha contra la pobreza y la desigualdad.

Con todo, la pobreza presenta importantes límites de adaptación, especialmente para los considerados grupos vulnerables como las mujeres, los jóvenes, los ancianos, las minorías étnicas y religiosas, los pueblos indígenas y los refugiados (IPCC, 2022). Incluso el conocimiento sobre estrategias de adaptación para mejorar la adaptación y reducir los impactos del cambio climático sigue siendo limitado para estos colectivos. También, la inversión en la reducción de la pobreza no conduce necesariamente a la adaptación al cambio climático y, en los casos en que se produce la adaptación, no siempre reduce la vulnerabilidad de los más marginados (IPCC, 2022).

Conjuntamente a los mecanismos de cumplimiento del Acuerdo de París hacia una economía climáticamente neutra, es imperioso una transición justa que sea capaz para incluir a las personas y regiones más propensas al cambio climático, así como mitigar sus efectos en el incremento de la pobreza.

3 La transición justa ante el devenir socioeconómico: presupuestos político-jurídicos de su implementación

La progresiva preocupación global por los asuntos ambientales ha dado pie a una creciente conciencia generalizada, aunque no unánimemente compartida – sobre todo, en lo que concierne a sus responsabilidades y compromiso real – por los actores implicados en pleno siglo XXI en el desarrollo socioeconómico, de que “el cambio climático y el agotamiento de los recursos naturales hacen insostenibles muchas actividades económicas” (Sofroniou; Anderson, 2021, p. 23). No parece poder haber dudas, en consecuencia, que el desempeño económico va a tener en mayor o menor medida que adaptarse, tanto desde el prisma global como en lo concerniente a su proyección más local, a una concepción distinta de cómo desarrollar la producción e intercambio de bienes y servicios; la lógica sistémica parecería subrayar que estas transformaciones han de repercutir en el enfoque político-jurídico de las políticas vinculadas con el desarrollo humano – y, por ende, en la lucha por erradicar la pobreza.

Esta constatación asimismo proyecta, tanto desde la perspectiva

socioeconómica como político-jurídica, la consolidación de un doble y renovado modo de comprensión de aspectos fundamentales de la sostenibilidad (económica, ambiental y social). En primer término, se evidencia la imperativa necesidad de una “profunda transformación, en términos ambientales, del uso de los recursos naturales y de las formas de producir [y de consumir]” (Nieto; Sánchez; Lobato, 2020, p. 117). Es decir, un cambio productivo que impulse una economía mucho más comprometida con la lucha contra el cambio climático – economía verde y circular. Y, en segundo término, de un consecuente renovado enfoque de cómo abordar la pobreza en un contexto global bastante distinto al que alumbró en su momento la conceptualización político-jurídica de la noción de sostenibilidad¹¹, asumiendo de modo creciente que la pobreza “no afecta únicamente a los países en desarrollo y a las sociedades en transición, sino que es un fenómeno mundial que experimentan en mayor o menor grado todos los Estados” (Comité DESC, 2001, pár. 5), y que, por consiguiente, debido a las implicaciones de la aplicación del hasta hoy paradigma predominante en la gobernanza económica global – en definitiva, de sus efectos negativos (Xu, 2021) –, la pobreza constituye un fenómeno internacional producto de factores globales y regionales – y, en parte, también de la “relación entre estados-nación”¹² (Kuhner, 2003-2004, p. 77, traducción libre). La progresiva erradicación de la pobreza precisa, por tanto, de una óptica socioeconómica más holística que, además, resulta imprescindible vincular con los derechos humanos – “el enfoque predominante de los derechos humanos debe aplicarse a su trabajo en la vida real”¹³ (Costa, 2008, p. 82, traducción libre).

Igualmente, las potenciales consecuencias de este nuevo paradigma son determinantes de una óptica dinámica y transformadora que evoca la idea de una *transición* – es decir, según la Real Academia de la Lengua, en su primera acepción, como “acción y efecto de pasar de un modo de ser o estar a otro distinto” (Transición, 2023), que, trasladada al ámbito de la sostenibilidad social (indispensable vector en los términos político-jurídicos que definen actualmente los perfiles de la gobernanza global), se direcciona al aseguramiento de un equilibrio justo del proceso en términos sociales (*transición justa*)¹⁴.

Esta aproximación puede considerarse consolidada a partir de las conclusiones

11 Pese a que “importantes referencias sobre la dimensión social y laboral en relación con las cuestiones medioambientales aparecen desde 1972 en la Conferencia de Estocolmo”, y se reiteran “veinte años más tarde en la Cumbre de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992 y en la Cumbre de Johannesburgo conocida como Río+10” (además de la Cumbre sobre Desarrollo Social de 1995), no es hasta el siglo XXI (Nieto; Sánchez; Lobato, 2020) que la gravedad de la situación climática y sus previsible efectos empiezan a subrayar que es preciso impulsar un proceso de transición que, entre otros calificativos, se antoja que debe ser justo.

12 En el original: “relationship between nation-states”.

13 En el original: “the maintreaming human rights approach should apply to their real life job”.

14 En el apartado siguiente se concretará su aparente significación en el ámbito de este trabajo.

político-jurídicas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible – Río + 20, en cuyo Documento Final (ONU, 2012) se puede leer: (1) que la erradicación de la pobreza es el mayor problema mundial y una “condición indispensable del desarrollo sostenible” (pár. 2)¹⁵ – siendo objetivos del desarrollo sostenible “la erradicación de la pobreza, la modificación de las modalidades insostenibles y la promoción de modalidades sostenibles de producción y consumo, y la protección y ordenación de la base de recursos naturales del desarrollo económico y social” (pár. 4) –; (2) que existe la necesidad de articular un marco global pero sobre todo en cada Estado para desarrollar una *economía verde*, respecto a la cual es preciso que los Estados pongan en marcha políticas en esa dirección para aplicarlas “a la transición hacia el desarrollo sostenible” (pár. 59)¹⁶; (3) que este proceso demanda una “transición justa que incluya programas para ayudar a los trabajadores” (pár. 152); y (4) que “la erradicación de la pobreza, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, la integración y la protección sociales están relacionados entre sí y se refuerzan mutuamente, y que deben crearse entornos propicios para promoverlos a todos los niveles” (pár. 147).

El progreso de este entendimiento político-jurídico conlleva, pocos años después, a que el Preámbulo del Acuerdo de París, adoptado como resultado de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP21) el 12 de diciembre de 2015, profile igualmente en el contexto de las medidas para afrontar las graves amenazas que plantea el cambio climático esta doble dimensión: (1) la existencia de una relación “intrínseca” entre la acción para abordar el cambio climático y las repercusiones del mismo respecto “al desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza” – incluyéndose específicamente una referencia al asunto de la incidencia del cambio climático sobre la seguridad alimentaria –; y (2) la comprensión de que la lucha contra el cambio climático tiene, entre sus imperativos, la necesidad de “una reconversión justa de la fuerza laboral y de la creación de trabajo decente y de empleos de calidad, de conformidad con las prioridades de desarrollo definidas a nivel nacional”.

Mientras es perceptible cómo se sigue apelando al trinomio *cambio climático/sostenibilidad/pobreza*, lo es también que la idea de transición justa se focaliza, ante

15 Previamente, Principio 5 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992).

16 La transición hacia una sociedad sostenible era una idea ya presente, a partir, por ejemplo, de la necesidad de un “proceso general de transición a políticas económicas y ecológicas que sean complementarias y se refuerzan mutuamente” (Punto 8.30 del Programa 21 aprobado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible, Río de Janeiro, 3 a 14 de junio de 1992).

las transformaciones productivas venideras para abordar la lucha contra el cambio climático, en el trato a la fuerza laboral de los países¹⁷. En resumen, se auspicia un cambio sustancial tanto de carácter socioeconómico en lo que concierne a cómo y con qué inputs producir – incluido el trabajo –, como un cambio normativo de la configuración interna de las relaciones laborales. Es obvio, asimismo, que esta *reconversión* exige un período de adaptación o de *transición* acorde con la idea de la justicia social – concepto que, aquí se anticipa, es parte del núcleo esencial del mandato de la OIT).

No es casualidad, por otra parte, que, ese mismo año, el propio título de la Resolución 70/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 25 de septiembre de 2015 (ONU, 2015b), en la que se determina la estrategia político-jurídica definida por los ODS, evocase la idea de una sociedad en evolución hacia otro tipo de relaciones económicas y productivas, susceptible de contribuir asimismo a la erradicación de la pobreza: “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”. Se mantiene en su Preámbulo, además, el compromiso político-jurídico de “tomar las medidas audaces y transformativas que se necesitan urgentemente para reconducir al mundo por el camino de la sostenibilidad y la resiliencia” – con la promesa de no dejar a nadie atrás: lo que implica políticas ambientales, sociales y económicas adecuadas. Pero son, sobre todo los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus metas específicas, los que, en su conjunto, ofrecen una visión de la necesidad, incluso urgente, de una transición energética y productiva que avance hacia un desarrollo sostenible, reforzando la lucha contra los riesgos climáticos y la pobreza dentro de parámetros de justicia y equidad: es primordial señalar que los ODS vinculan estos esfuerzos con el progreso en el trabajo decente y a la reducción de las desigualdades (ODS números 8 y 10).

Esta sincronía e interrelación¹⁸ no puede obviar, atendiendo no solo a la pura dimensión axiológica sino también a la conceptualización de los propios ODS (e, incluso, retrospectivamente a la propia delimitación de los términos de la cooperación al desarrollo sobre la base del *derecho al desarrollo* y el enfoque del

17 Incluso, esta aproximación tiene el aval técnico-jurídico de los criterios generales de interpretación de los tratados internacionales previstos en la Convención de Viena sobre el Derechos de los Tratados, de 23 de mayo de 1969, y parte hoy del Derecho Internacional General (Johansson, 2023).

18 En suma, se está ofreciendo una visión conjunta e interrelacionada de quizá las principales amenazas, entre las muchas que existen, para la seguridad humana, respecto a las cuales, quizá la opinión del autor sea en exceso optimista. La Organización de las Naciones Unidas “ha asumido el liderazgo en la lucha contra las amenazas a la seguridad humana formulando políticas y objetivos para garantizar un nivel adecuado de seguridad humana en todo el mundo” (Qureshi, 2020, p. 384, traducción libre). En el original: “has taken the lead in countering the existing threats to human security by formulating policies and goals to ensure an adequate level of human security globally”.

desarrollo basado en derechos humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)¹⁹, que este planteamiento político-jurídico va más allá de lo estrictamente relacionado con la adopción de medidas para luchar contra el cambio climático, sino que está profundamente enraizado y vinculado con los derechos humanos, en general, y, de modo particular, con los derechos laborales – en ambos casos, con un ámbito de reconocimiento y garantía internacionales suficientemente desarrollado.

Como señala Chatterjee (2002, p. 165, traducción libre):

Las ofensas contra los derechos a la vida, la alimentación y la vivienda también plantean cuestiones de justicia medioambiental, aunque en el caso de estos derechos la preocupación se basa en la justicia distributiva. La violación de cada uno de estos derechos humanos es, en un sentido muy real, un coste que los individuos y sus representantes estatales deben soportar debido a las acciones de otros. Por ejemplo, los fenómenos meteorológicos extremos y la subida del nivel del mar pueden causar la muerte de innumerables personas en todo el mundo²⁰.

En definitiva, la lucha por la consecución de los objetivos político-jurídicos descritos – que pueden sintetizarse en lograr una economía más sostenible (ambiental y socialmente), susceptible de promover la mitigación, adaptación y resiliencia climáticas y de erradicar la pobreza – se constituye en una meta central para la buena gobernanza, que incluye *per se* la plena realización de la dignidad humana y de los derechos humanos (Kuhner, 2003-2004).

La asunción de la urgencia (o, si se quiere, de las urgencias) que hoy son puestas de manifiesto respecto a alguno de los vectores del trinomio *sostenibilidad/cambio climático/pobreza* subraya la importancia de iniciar racional y ordenadamente procesos de transformación de los modelos de producción y distribución

19 Por ejemplo, también en 2015, en la Agenda de Acción aprobada en ocasión de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación del Desarrollo (Addis Abeba, Etiopía, 13-16 Julio de 2015 –, traducción libre) se aboga por “comprometerse con un nuevo pacto social”, de modo que la acción estatal “proporcionará sistemas y medidas de protección social fiscalmente sostenibles y adaptados a las necesidades de cada nación, abarcando a toda la población, con especial énfasis en los más desfavorecidos y vulnerables, las personas con discapacidad, los pueblos indígenas, los niños, los jóvenes y los adultos mayores.” (Apartado I, pár. 12). Debe señalarse que, de algún modo, esta aproximación implica enmendar un poco los parámetros rectores de la gobernanza económica global. En el original y respectivamente: “commit to a new social compact”; “will provide fiscally sustainable and nationally appropriate social protection systems and measures for all, including floors, with a focus on those furthest below the poverty line and the vulnerable, persons with disabilities, indigenous persons, children, youth and older persons”.

20 En el original: Offenses against the rights to life, food, and housing also raise questions of environmental justice, though for these rights the concern is rooted in distributive justice. The violation of each of these human rights is, in a very real sense, a cost that individuals and their state representatives must bear due to the actions of others. For example, extreme weather events and rising sea levels have the potential to kill countless individuals worldwide.

de los bienes y servicios – y, por tanto, de iniciar efectivamente transiciones justas.

Lo expuesto, adicionalmente, subraya la importancia de tener presente en esta transición que se pretende justa, y para precisamente garantizar que lo sea, las directrices político-jurídicas y jurídicas de la protección internacional de los derechos humanos y del Derecho internacional de los derechos humanos.

Una aproximación inicial y general a sus parámetros político-jurídicos subraya la importancia de remarcar que la pobreza, en sí misma y como manifestación de una situación que afecta a la privación de una pluralidad de derechos humanos – más allá de ser “una forma de opresión estructural”²¹ (Modiri, 2015, p. 260, traducción libre) –, deriva en un detrimento significativo de la dignidad humana y de la consiguiente violación de derechos humanos internacionalmente reconocidos (*pobreza como carencia de derechos*). Cabe decir, a este respecto, que, dentro de la Sociedad internacional, en consonancia con las pequeñas pero significativas transformaciones en la visión de los términos de la gobernanza global, puede detectarse la voluntad de superar uno de los déficits tradicionalmente perceptibles en la aplicabilidad de los derechos humanos a la evaluación de las situaciones de pobreza, ya que se vislumbra una:

[...] conciencia emergente del silencio de la legislación de derechos humanos radicalmente desigual y sobre las obligaciones positivas de redistribución (igualdad distributiva). Esto es especialmente problemático, dado el gran énfasis que se pone en la redistribución en la economía del postrecimiento y del donut.²² (Vandenhole, 2018, p. 260, traducción libre).

En términos más específicamente jurídicos, dejando de lado por ahora la referencia a las normas jurídicas internacionales del trabajo, es preciso subrayar a nivel universal y regional el creciente tratamiento jurídico de la pobreza como un problema que afecta al respeto efectivo de los derechos humanos, tanto desde la perspectiva de la existencia de normas de Derecho internacional general que reconocen derechos humanos, como desde la aplicación de los tratados internacionales de derechos humanos frente a políticas y/o situaciones de derecho o de hecho que perpetúan la pobreza. A este respecto, sin entrar en análisis alguno de la práctica universal y regional que analiza y supervisa el cumplimiento de las obligaciones jurídicas internacionales, de carácter convencional o no, al respecto (y de la jurisprudencia – concepto entendido a estos efectos en sentido extensivo – de los órganos

21 En el original: “a form of structural oppression”.

22 En el original: [...] emerging awareness of human rights law’s silence on radical inequality and on positive obligations of redistribution (distributive equality). That is particularly problematic, given the strong emphasis on redistribution in post-growth and doughnut economics.

internacionales competentes), quiere subrayarse que, a nivel europeo, el art. 30 de la Carta Social Europea revisada (1996), obliga jurídicamente de manera expresa a los Estados Partes a proteger al individuo contra la pobreza y la exclusión social²³.

Ahora bien, hay que ser conscientes, de una parte, de que el potencial consenso que las directrices político-jurídicas descritas sobre la gestión, global y estatal, del trinomio *sostenibilidad/cambio climático/pobreza* no es fácil que se trasladen – y no solo por su propia flexibilidad – a la práctica internacional y estatal, pues: (1) ese consenso no se apoya en un convencimiento profundo y homogéneo generador de reacciones profundamente compartidas para condicionar la cooperación internacional y/o las decisiones unilaterales de los Estados; (2) la preeminencia, a pesar de su atenuación progresiva, de parámetros neoliberales en la gobernanza económica que también pueden condicionar la acción estatal y hacerle titubear en su toma de decisiones; y (3) el no diáfano pronunciamiento favorable de influyentes actores internacionales privados de carácter económico, como las empresas multinacionales, en pro de desarrollar estas directrices político-jurídicas. Y, de otra parte, constatar que, en el territorio de los derechos humanos, es perceptible cómo los incumplimientos estatales de sus obligaciones jurídicas internacionales cuestionan su universalidad fáctica y su efectividad práctica.

4 El alcance sustantivo de las políticas y acciones para una transición justa

El Preámbulo del Acuerdo de París parece demandar una transición justa²⁴ para los trabajadores (Johansson, 2023), dentro del marco de la transformación productiva que se impulsa para lograr una economía más verde que permita afrontar con urgencia los efectos del cambio climático. Puede decirse, pues, que político-jurídicamente se perfila (ya que, en ningún caso, el Preámbulo del Acuerdo de París, tiene valor prescriptivo) un escenario en que los profundos ajustes económicos (necesarios por causas ecológicas) deben ir acompañados con la adopción

23 “Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a protección contra la pobreza y la exclusión social, las Partes se comprometen: a) a adoptar medidas en el marco de un planteamiento global y coordinado para promover el acceso efectivo, en particular al empleo, a la vivienda, a la formación, a la enseñanza, a la cultura, y a la asistencia social y médica, de las personas que se encuentren o que corran el riesgo de encontrarse en una situación de exclusión social o de pobreza, así como de sus familias; b) revisar estas medidas con vistas a su adaptación, si resulta necesario”.

24 Según la OIT, “una transición justa significa hacer que la economía sea lo más justa e inclusiva posible para todos los interesados, creando oportunidades de trabajo decente y sin dejar a nadie atrás. Una transición justa implica maximizar las oportunidades sociales y económicas de la acción climática, al tiempo que se minimizan y se gestionan cuidadosamente los desafíos, incluso a través de un diálogo social eficaz entre todos los grupos afectados y el respeto de los principios y derechos laborales fundamentales” (OIT, [20--?]).

de políticas y de decisiones que mitiguen los efectos que forzosamente ese proceso debe tener sobre el empleo y los trabajadores en el ámbito estatal y, asimismo, permitan la adaptación de las relaciones laborales a ese nuevo escenario. Entonces, probablemente, terminológicamente sería mejor hacer referencia a una transición ecológica justa (Galgóczy, 2021).

La idea de transición justa no es nueva y tiene un origen sindical frente a procesos de reestructuración industrial estatales (Galgóczy, 2021), y, en consecuencia, difícilmente podía eludirse el asunto de los efectos sobre la fuerza de trabajo y las relaciones laborales. Ahora bien, es cierto que, si la transición justa se focaliza aparentemente desde el prisma político-jurídico en este objetivo específico, la OIT – cuyo mandato incide, aunque extensivamente, en este ámbito – ha adquirido un peso específico significativo en la configuración del alcance a partir de la adopción, en 2015, de sus *Directrices de política para una transición justa a economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos*.

La lectura y análisis de estas directrices revelan cuál es el alcance real del compromiso político-jurídico que traslada la OIT a los Estados, de manera coherente con la idea central de su mandato, la justicia social, enmarcada en la búsqueda de la consecución de los ODS y de una economía verde y circular: (1) la indispensable centralidad del trabajo decente en las políticas y programas estatales – que, además, se integra entre los ODS –, incluida la implícita dimensión de género, como forma de garantizar la sostenibilidad del crecimiento económico (párrafos 10 y 19,c); (2) el aseguramiento de que la economía sea productiva y la sociedad inclusiva, a fin de “ofrecer oportunidades de trabajo decente para todos, reducir las desigualdades y eliminar efectivamente la pobreza” (párrafo 11); y (3) la conciencia de que las esferas de concreción de las políticas estatales “que han de abordar al mismo tiempo la sostenibilidad ambiental, económica y social” son diversas (párrafo 20.3) y que, en definitiva, desde las mismas debe crearse “un entorno propicio para que las empresas, los trabajadores, los inversores y los consumidores acepten e impulsen la transición hacia economías y sociedades incluyentes y ambientalmente sostenibles” (párrafo 19.e).

Desde la perspectiva social y humana, por tanto, la OIT impulsa una visión holística de la transición ecológica justa – del mismo modo que las transformaciones productivas y económicas no deben circunscribirse exclusivamente a la descarbonización, propiciando energías alternativas y adaptando los sectores productivos más dependientes de los combustibles fósiles –, no restringida a las potenciales pérdidas de empleo y la protección del personal despedido, su protección social y recolocación, sino que se extiende a garantizar un desarrollo

sostenible en lo humano y lo social a partir del progreso de la economía verde y circular, coadyuvando a erradicar la pobreza y evitando la exclusión social²⁵. Adicionalmente, los componentes del trabajo decente – derechos fundamentales en el trabajo, empleo, protección social y diálogo social – van más allá del estricto alcance de la protección de los derechos laborales que puede poner en riesgo la transformación productiva, por ejemplo, en lo que concierne a la comprensión de la *protección social*; coincidiendo con el mandato de la OIT en pro de la justicia social, tal y como se desprende – sin acudir a un análisis pormenorizado de la evolución de la acción institucional de la OIT – de los instrumentos jurídicos y programáticos de la OIT que se mencionan en el Anexo de las Directrices OIT como “pertinentes para un marco de transición justa”²⁶. Tal y como se desprende del Apartado I. C) de la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo, de 21 de junio de 2019, el “futuro del trabajo es fundamental para un desarrollo sostenible que ponga fin a la pobreza y no deje a nadie atrás” – pero no el único vector.

Los parámetros político-jurídicos derivados del Preámbulo del Acuerdo de París son claros: (1) es preciso (y urgente) llevar a cabo una transición que combine dos objetivos ya indisolubles, como son evolucionar hacia una economía más verde (dimensión ecológica) y hacerlo de manera justa (dimensión social); y (2) la incorporación a los términos de desarrollo regulatorio y a la ejecución del Acuerdo de París un acervo político-jurídico no solo a los derechos laborales, sino a la máxima extensión del bienestar humano, incluida la disponibilidad de una protección social adecuada en los Estados. Esta aproximación se explicita tanto a través de la función interpretativa que juega el Preámbulo, como de su función político-jurídica para “ampliar el reconocimiento de términos o ideas o legitimar aún más su uso”²⁷ (Johansson, 2023, p. 239) que repercutan en la práctica estatal y condicionen futuros acuerdos internacionales²⁸.

25 En la dirección de entender y de pensar que el “diseño para las transiciones se presenta como un enfoque holístico que puede apoyar y desarrollar las habilidades y las transformaciones colectivas necesarias para impulsar un cambio sistémico sustentable” (Juri; Zurbriggen, 2022, p. 116).

26 Por ejemplo, en el Convenio núm. 117 sobre política social (normas y objetivos básicos)(1962) hay un compromiso para “fomentar el mejoramiento de la salud pública, la vivienda, la alimentación, la instrucción pública, el bienestar de los niños, la situación de las mujeres, las condiciones de trabajo, la remuneración de los asalariados y de los productores independientes, la protección de los trabajadores migrantes, la seguridad social, el funcionamiento de los servicios públicos y la producción en general (Preámbulo)”.

27 En el original: “amplifying the recognition of terms or ideas or further legitimising their use”.

28 “Desde este punto de vista, la referencia a la transición justa en el preámbulo del Acuerdo de París es sustancialmente significativa, ya que –junto con la referencia a los derechos humanos, los derechos de grupos particulares, la igualdad de género y la equidad intergeneracional– amplía el alcance de los

En la COP24 (Katowice, 2018), los Jefes de Estado y de Gobierno adoptaron la *Declaración de Silesia sobre la Solidaridad y la Transición Justa*, dejando clara la incorporación del trabajo decente como parte de la transición climática justa, entendiendo que:

[...] la transición justa de la mano de obra y la creación de trabajo decente y empleos de calidad son cruciales para garantizar una transición eficaz e inclusiva hacia un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero y resistente al cambio climático, y para reforzar el apoyo público a la consecución de los objetivos a largo plazo del Acuerdo de París (Punto 6)²⁹.

La COP 26, celebrada en Glasgow, intenta clarificar el sentido y alcance de la transición justa – Decisión 1/C26 (FCCC, 2021)³⁰ – en orden a esa comprensión más holística de la dimensión social de la transición justa. En consonancia con esta idea, la Decisión 1/CM4 de la COP 27 (FCCC, 2022) propicia la elaboración, a tenor de su párrafo 53, de un *Programa de trabajo sobre las trayectorias hacia una*

términos e ideas reconocidos explícitamente como relevantes dentro del derecho climático internacional” (Johansson, 2023, p. 239 –, traducción libre). En el original: From this perspective, the pre-ambular reference to just transition in the Paris Agreement is substantially significant as it—together with the reference to human rights, the rights of particular groups, gender equality and inter-generational equity—broadened the scope of terms and ideas explicitly acknowledged as relevant within international climate law.

29 En el original: [...] just transition of the workforce and the creation of decent work and quality jobs are crucial to ensure an effective and inclusive transition to low greenhouse gas emission and climate resilient development, and to enhance the public support for achieving the long terms goals of the Paris Agreement (Punto 1). Conforme a la Decisión 7/CMA1 (FCCC, 2018), delimitando la capacidad de formular recomendaciones del foro sobre las repercusiones de la aplicación de las medidas de respuesta, comporta que en el plan de trabajo del mismo se incorporen cuestiones como la evaluación del impacto de las medidas de respuesta desde el prisma de la equidad intergeneracional, consideraciones de género y las necesidades de las comunidades locales, pueblos indígenas, jóvenes y otras personas vulnerables (Punto 9, Anexo 2 de la Decisión 4/CP.25 (FCCC, 2019).

30 Su párrafo 20 establece como medida de mitigación que, mientras se adoptan las políticas hacia una economía verde y circular (incluida la dimensión tecnológica asociada), se debe tener como objetivo ayudar “a los más pobres y vulnerables en función de las circunstancias nacionales”, conforme a “la necesidad de apoyo para una transición justa”, mientras que, más adelante se reconoce dentro de las medidas de implementación propuestas la necesidad de “promover el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza, así como la creación de trabajo decente y empleos de calidad, entre otras cosas haciendo que los flujos financieros sean coherentes con una vía hacia un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero y resistente al clima, entre otras cosas mediante el despliegue y la transferencia de tecnología, y la prestación de apoyo a las Partes que son países en desarrollo” (traducción libre). En el original y respectivamente: “to the poorest and most vulnerable in line with national circumstances”; “the need for support towards a just transition”; “promote sustainable development and eradication of poverty, and the creation of decent work and quality jobs, including through making financial flows consistent with a pathway towards low greenhouse gas emission and climate-resilient development, including through deployment and transfer of technology, and provision of support to developing country Parties”.

*transición justa*³¹, a los efectos de desarrollar los párrafos 51³² y 52³³; en la reunión del Órgano Subsidiario de Asesoría Científica y Técnica (SBSTA, 2023) – circuló un documento en el que se identifican los asuntos a abordar en la agenda de esta transición justa (SBSTA, 2023), que debería esperarse que alumbre en la COP 28 “el mandato específico del nuevo programa de trabajo”³⁴ (Johansson, 2023, p. 245).

Efectivamente, en Dubai, la COP 28 parece haberse dado vía libre a este nuevo programa de trabajo: el *Programa de trabajo sobre las trayectorias hacia una transición justa* a que se hace referencia en los párrafos pertinentes de la Decisión 1/CMA.4 (FCCC, 2023). La construcción de la transición justa parece vehicularse sobre la base de dos parámetros: (1) ofrece una visión general de su contenido o dimensión social que excede de lo definido en el Preámbulo e, incluso, del vector social al que este alude inicialmente como objetivo de la transición justa; y (2) en lo concerniente estrictamente a los parámetros de este programa para definir y direccionar la propuesta de transición justa, parece abrirse la misma a una preocupación social no solo respecto a la adopción de medidas específicas para la descarbonización y las afecciones sociolaborales de la misma, sino de alcance más general –por ejemplo, se realiza una mención a la erradicación de la pobreza como objetivo –, sin perjuicio de admitir que, desde una aproximación basada en derechos humanos, presenta evidentes limitaciones en sus objetivos³⁵.

31 En el original: *Work programme on just transition pathways*.

32 “Afirma que las soluciones sostenibles y justas a la crisis climática deben basarse en un diálogo social significativo y eficaz y en la participación de todas las partes interesadas, y señala que la transición mundial hacia unas emisiones bajas ofrece oportunidades y retos para el desarrollo económico sostenible y la erradicación de la pobreza” (traducción libre) En el original: “Affirms that sustainable and just solutions to the climate crisis must be founded on meaningful and effective social dialogue and participation of all stakeholders and notes that the global transition to low emissions provides opportunities and challenges for sustainable economic development and poverty eradication”.

33 “Subraya que una transición justa y equitativa abarca vías que incluyen dimensiones energéticas, socioeconómicas, de mano de obra y otras, todas las cuales deben basarse en prioridades de desarrollo definidas a nivel nacional e incluir la protección social para mitigar los posibles impactos asociados a la transición, y destaca el importante papel de los instrumentos relacionados con la solidaridad y la protección social para mitigar los impactos de las medidas aplicadas” (traducción libre). En el original: “Emphasizes that just and equitable transition encompasses pathways that include energy, socioeconomic, workforce and other dimensions, all of which must be based on nationally defined development priorities and include social protection so as to mitigate potential impacts associated with the transition, and highlights the important role of the instruments related to social solidarity and protection in mitigating the impacts of applied measures”.

34 En el original: “the specific mandate of the new work programme”.

35 Se incluyen en el referido Programa: “a) Las trayectorias hacia una transición justa para alcanzar los objetivos del Acuerdo de París enunciados en su artículo 2, párrafo 1, en el contexto del artículo 2, párrafo 2; b) Una transición justa y equitativa, que comporta trayectorias cuyas dimensiones incluyen la energía, los aspectos socioeconómicos, la fuerza laboral y otras cuestiones, todas las cuales deben

La sensación de ambigüedad está presente también en el punto de partida de la primera reunión ministerial sobre la transición justa en la que se realizó un diagnóstico, más holístico pero inconcreto, de los problemas y oportunidades, estatales e internacionales:

Las estrategias de transición justa hacen hincapié en la necesidad de un desarrollo socioeconómico equitativo, lo que implica la creación de políticas que no solo mitiguen el cambio climático, sino que también aborden la pobreza y la desigualdad y garanticen un crecimiento económico sostenible (traducción libre)³⁶ (FCCC, 2023a, traducción libre).

En resumen, la aportación de la COP 28 a la idea de transición justa se ha desplazado de una focalización en el asunto laboral a un concepto más amplio (Johansson, 2023) –quizá de insuficiente alcance pero al fin y al cabo más extensivo – y ofrece una guía para implementar el Acuerdo de París desde una perspectiva próxima a la equidad y la justicia; lo cual, sin duda, se debe más a la negociación y al acuerdo de las Partes, que a la propia aportación del Preámbulo. Puede llegarse, a partir de lo expuesto, a formular tres ideas esenciales: (1) la transición justa, incluso apreciando únicamente su dimensión social, debe ser comprendida dentro de las coordenadas del Acuerdo de París como un proceso extensivo de medidas vinculadas a la transformación productiva del Estado, que no se agotan en los asuntos laborales; (2) la transición justa tiende a ser reconocido como principio que guía la acción climática – lo que plantea el asunto de su interrelación con otros principios guía del Acuerdo de París (Johansson, 2023) –; y (3) es importante que se desarrollen, dentro del proceso regulatorio de la lucha contra el cambio climático conforme al Acuerdo de París o fuera de él (las Directrices OIT), orientaciones para la implementación de una medidas que, en alguna medida, podrán ser objeto de evaluación como parte de las contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC).

En el contexto de la Unión Europea – uno de los puntales de la ambición

basarse en las prioridades de desarrollo que cada país defina e incluir la protección social, a fin de mitigar las repercusiones que la transición podría acarrear; c) Las oportunidades, dificultades y obstáculos en relación con el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza en el marco de las transiciones a nivel mundial hacia las bajas emisiones y la resiliencia ante el clima, teniendo en cuenta las prioridades de desarrollo definidas a nivel nacional; d) Los enfoques para mejorar la adaptación y la resiliencia ante el clima a nivel nacional e internacional; e) La transición justa de la fuerza laboral y la creación de trabajo decente y de empleos de calidad, de conformidad con las prioridades de desarrollo definidas a nivel nacional, entre otras cosas mediante el diálogo social, la protección social y el reconocimiento de los derechos laborales; f) La aplicación de enfoques inclusivos y participativos a transiciones justas que no dejen a nadie atrás; g) La cooperación internacional como elemento facilitador de las trayectorias hacia una transición justa para alcanzar los objetivos del Acuerdo de París” (FCCC, 2023, p. 2-3).

36 En el original: “Just transition strategies emphasize the need for equitable socioeconomic development, which involves creating policies that not only mitigate climate change but also address poverty and inequality and ensure sustainable economic growth”.

climática – se impulsa desde 2020 un Pacto Verde (CE, 2019) para generar, dando la mayor importancia a que sea un proceso participativo para lograr su aceptación, una estrategia de crecimiento:

[...] destinada a transformar la UE en una sociedad equitativa y próspera, con una economía moderna, eficiente en el uso de los recursos y competitiva, en la que no habrá emisiones netas de gases de efecto invernadero en 2050 y mantener y mejorar el capital natural de la UE, así como a proteger la salud y el bienestar de los ciudadanos frente a los riesgos y efectos medioambientales, al mismo tiempo que debe realizarse una transición que *ha de ser justa e integradora* (CE, 2019, p. 1).

La referencia a la transición justa también se encuentra en la denominada Legislación europea sobre el clima (UE, 2021), más allá de su reiterada mención preambular: se identifica la necesidad de garantizar una transición justa y socialmente equitativa para todos como un aspecto a considerar respecto al objetivo climático de la UE para 2040 (artículo 4,5,c); y se señala la necesidad de articularla colaboración “con todos los sectores de la sociedad para capacitarlos y empoderarlos de manera que puedan emprender acciones encaminadas a lograr una transición socialmente justa y equitativa hacia una sociedad climáticamente neutra y resiliente al clima” (artículo 9).

Los mecanismos técnicos y financieros para la transición justa de la UE parecen focalizar su esfuerzo en las regiones y sectores más afectados por la transición hacia una economía baja en carbono: el Mecanismo de Transición Justa y el Fondo de Transición Justa (UE, 2021)³⁷. No parece, a priori, que estos mecanismos perfilen una aproximación transformadora tan holística como parecería desprenderse del Pacto Verde, ni que las políticas propuestas planifiquen “estrategias a largo plazo en Europa, con cambios radicales en los mecanismos ni estructuras de producción con el objetivo de obtener resultados justos y sostenibles en todos los países” (San Martín Rodríguez, 2021, p. 611-612). Dejando de lado tanto los factores endógenos como exógenos – cambios en el orden mundial – que pueden dificultar su efectiva implementación (Lasheras Merino, 2021), lo cierto es que debe verse la acción comunitaria en este ámbito en conjunción con las iniciativas del Pilar Europeo de Derechos Sociales y su Plan de Acción para hacer una lectura unitaria del interés de la UE por asumir los retos de desarrollar ese “sostenibilidad competitiva” que, según la Comisión Europea, se encuentra en el centro de la economía social de mercado europea” (CE, 2021, p. 3).

³⁷ Su art. 1 estipula que su objeto es “prestar apoyo a la población, la economía y el medio ambiente de los territorios que se enfrentan a retos socioeconómicos graves derivados del proceso de transición hacia los objetivos”.

La insistencia, de manera general, en una aproximación holística tiene una primera consideración relevante: la transformación productiva ecológica (economía verde y circular) precisa no solo prestar atención a los territorios y sectores más dependientes del carbono, sino generar una dinámica de conjunto en el sistema económico del país para progresar en una economía verde; esto significa, por tanto, desarrollar una serie de políticas que trasciendan de la necesaria atención a los territorios y sectores más vulnerables, dando lugar a un proceso de ecologización de la producción y el empleo.

Es indispensable abordar los aspectos laborales que genera la transformación productiva – señala la OIT que los cambios en la producción y uso de la energía hasta 2030 “provocarán una pérdida aproximada de 6 millones de puestos de trabajo y la creación de unos 24 millones de empleos” (OIT, 2018, p. 1) –, entre ellos, la ayuda a quienes lo pierdan debido a las medidas transicionales adoptadas, pero también debe invertirse en su reconversión profesional y en mejorar las competencias profesionales – pues se exigirán “calificaciones un tanto mejores y nuevos conjuntos de competencias” (OIT, 2019, p. 31) para los empleos verdes mediante la educación y la formación profesional, anticipándose a las tendencias futuras “con el fin de que los Estados puedan evitar tanto la desigualdad y la pobreza como la escasez de mano de obra” (Álvarez Cuesta, 2022, p. 326).

Mas la preocupación, desde la perspectiva social, no debe ser solo el empleo y la ayuda a quienes lo pierdan por las medidas transformadoras adoptadas, sino la voluntad global de crear un mercado de trabajo y una sociedad sostenibles, en la que impere el trabajo decente, se luche contra la desigualdad (incluida la de género) y se plantee la protección de los más vulnerables con el fin de acabar con la pobreza y la exclusión social. Desde este prisma, tampoco puede olvidarse que la transición justa debe acompañarse con otros vectores que inciden y seguirán incidiendo en la transformación productiva: la repercusión en el nivel de vida causa por las consecuencias del propio cambio climático (OIT, 2023, p. 27) o los efectos de la digitalización (4ª Revolución Industrial), susceptibles en este segundo caso de generar problemas de empleo, pero también soluciones añadidas a lo expuesto.

La segunda y última consideración a este respecto también parece racional a partir de lo previamente sugerido: en buena medida los Estados asumen obligaciones jurídicas internacionales (y también internas) relativas a los derechos humanos que afectan a la conformación de esta transición justa y que pueden igualmente impulsar esta aproximación holística:

- La noción de trabajo decente impulsa entre otras cosas, la efectividad global de cinco derechos fundamentales en el trabajo³⁸ que son jurídicamente vinculantes cuando menos para los 187 Estados miembros de la OIT; de otra parte, más allá del asunto del insoslayable diálogo social, la acción normativa de la OIT ha reforzado la idea lanzada hace años de un *piso de protección social* que ha sido trasladada al conjunto del sistema de Naciones Unidas – Iniciativa SPF1 adoptada por la Junta de Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas (2009) –, mediante su Recomendación núm. 202 sobre los pisos de protección social (2012).
- Junto a disposiciones convencionales específicas sobre la lucha contra la pobreza y la exclusión social (recuérdese lo dicho sobre el artículo 30 de la Carta Social europea revisada), puede decirse que la protección contra la pobreza y la exclusión social, incluso si se quiere contra las desigualdades desproporcionadas e injustificables, se infiere de las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de las disposiciones de otros tratados internacionales, de conformidad con la interpretación que de los mismos ofrecen los órganos internacionales competentes y la acción institucional de referencia – por ejemplo: los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos –; asimismo, el principio de dignidad humana es indisoluble de la protección de la persona frente a situaciones en que es patente la inacción estatal ante la falta de proveimiento de sus necesidades más básicas o bien se enfrenta a su exclusión social³⁹.

Consideraciones finales

Las políticas y procesos de transición justa basadas en la ecologización de la economía y de los derechos humanos, la creación de empleos decentes y la debida protección social, así como las políticas de crecimiento sostenible son el puente entre los efectos adversos de la mutación climática y la erradicación de la pobreza

38 (1) la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva; (2) la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; (3) la abolición efectiva del trabajo infantil; (4) la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación; y (5) un entorno de trabajo seguro y saludable. Tras la adopción por la Conferencia General de la Resolución sobre la inclusión de un entorno de trabajo seguro y saludable en el marco de la OIT relativo a los principios y derechos fundamentales en el Trabajo, de 6 de junio de 2022.

39 Formando parte del mismo, probablemente, los derechos fundamentales en el Trabajo señalados por la OIT, así como los contenidos básicos de los derechos económicos, sociales y culturales que identifica el Comité de Derechos Sociales o Culturales; o, como propuesta muy próxima pero alternativa, el núcleo básico de derechos humanos que, hoy, a diferencia de cuando se formuló la propuesta, se integra en los ODS (Alston, 2005).

y de la desigualdad. A ello se suman los principios de *no talla única* para todos y de no dejar a nadie atrás, además de la comprensión de la multidimensionalidad de la pobreza y de su faceta más difícil de concretar: *la pobreza como carencia de derechos*.

En este sentido, la realización de los procesos de transición justa está subordinada a una serie de instrumentos jurídicos de *hard y soft law*, de políticas ambientales, sociales y económicas que, en su conjunto, reflejan, en apariencia, la necesaria internormatividad del sistema jurídico internacional – interacciones entre diferentes áreas de regulación jurídica internacional y consecuente aproximación a los derechos humanos – y la consiguiente intervención pública del Estado mediante una agenda que definitivamente tome en consideración y lleve a afecto: los retos del desarrollo sostenible propuestos hace casi cuatro décadas, sobre todo los ODS 1 – fin de la pobreza, 8 – trabajo decente y crecimiento económico, 10 – reducción de las desigualdades y 13 – acción por el clima; y los pilares de ejecución de los objetivos del Acuerdo de París, la adaptación, la mitigación y la resiliencia.

Referencias

- ALSTON, P. Ships Passing in the night: the current state of the human rights and development debate seen through the lens of the millennium development goals. *Human Rights Quarterly*, v. 27, n. 3, p. 755-829, 2005.
- ALTIMIR, O. *La dimensión de la pobreza en América Latina*. Santiago de Chile: Cuadernos de la Cepal, 1979.
- ÁLVAREZ CUESTA, H. La lucha contra la crisis climática en la ley de cambio climático en España: ¿una verdadera apuesta por una transición justa? *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, v. 10, n. 1, p. 315-333, 2022.
- BANCO MUNDIAL. *La pobreza y la prosperidad compartida*. Corregir el rumbo. Washington: BM, 2022. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/972eca5c-861c-5e4c-9962-717f4cd22e58/content>. Acceso: 12 de junio. 2023.
- BONET PÉREZ, J. Transformaciones contemporáneas del derecho internacional público. In: ESTÉVEZ ARAÚJO, José (ed.). *El derecho ya no es lo que era: las transformaciones jurídicas en la globalización neoliberal*. Madrid: Editorial Trotta, p. 245-276, 2021.
- BONET PÉREZ, J. La pobreza como vector de inseguridad global e interna: una aproximación regulatoria. *Revista de estudios en seguridad internacional*, v. 8, n. 2, p. 1-21, 2022.
- BU, X. Leaving No one behind: reflections on global poverty eradication. *China International Studies*, n. 88, p. 5-19, 2021.
- CHATTERJEE, C. Climate change, poverty and human rights: an emergence without precedent. *Indian Journal of Law and Justice*, v. 11, n. 1, p. 159-176, 2020.
- COMISSIÃO EUROPEIA. *El pacto verde europeo*. Bruselas: CE, 2019. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1&format=PDF. Acceso: 15 de agosto. 2023.

COMISSION EUROPEA. *Plan de Acción del pilar europeo de derechos sociales. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones*. Bruselas: CE, 2021. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b7c08d86-7cd5-11eb-9ac9-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1&format=PDF Acceso: 20 de agosto. 2023.

COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. *La pobreza y el pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales*. Ginebra: Comité DESC, 2001.

COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS. *Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo*. Ginebra: CDH, 2008. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/111/59/PDF/G0811159.pdf?OpenElement>. Acceso: 13 de julio. 2023.

COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS. *Principios rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, presentado por la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos*. Ginebra: CDH, 2012. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/154/63/PDF/G1215463.pdf?OpenElement>. Acceso: 12 de julio. 2023.

COMITÉ EUROPEO DE DERECHOS SOCIALES. *Digest of the case law of the European Committee of Social Rights*. Ginebra: CEDS, 2022. Disponible en: <https://rm.coe.int/digest-ecsr-prems-106522-web-en/1680a95dbd> Acceso: 13 de septiembre. 2023.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL. *Substantive issues arising in the implementation of the international covenant on economic, social and cultural rights: poverty and the international covenant on economic, social and cultural rights*. Nueva York: ECOSOC, 2001. Disponible en: <https://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/statements/e.c.12.2001.10poverty-2001.pdf>. Acceso: 15 de agosto. 2023.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL. *Progresos realizados para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Nueva York: ECOSOC, 2022. Disponible en: <https://unstats.un.org/sdgs/files/report/2022/secretary-general-sdg-report-2022--ES.pdf>. Acceso: 1 de agosto. 2023.

CORTINA, A. *Aporofobia, el rechazo al pobre: un desafío para la sociedad democrática*. Barcelona: Paidós, 2017.

COSTA, F. Poverty and human rights: from rhetoric to legal obligations a critical account of conceptual framework. *Sur International Journal on Human Rights*, v. 5, n. 9, p. 81-108, 2008.

FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. *Informe de la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las partes en el Acuerdo de París sobre la tercera parte de su primer período de sesiones, celebrada en Katowice del 2 al 15 de diciembre de 2018*. Bonn: FCCC, 2018. Disponible en: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/CMA2018_3a02S.pdf Acceso: 2 de septiembre. 2023.

FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 25º período de sesiones, celebrado en Madrid del 2 al 15 de diciembre de 2019*. Bonn: FCCC, 2019. Disponible en: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cp2019_13a01S.pdf. Acceso: 3 de septiembre. 2023.

FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. *Glasgow Climate Pact*. Bonn: FCCC, 2021. Disponible en: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cop26_auv_2f_cover_decision.pdf. Acceso: 26 de septiembre. 2023.

FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. *Draft decisions 1/CP.27 and 1/CMA.4*. Bonn: FCCC, 2022. Disponible en: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Decisions_1CMA4_1COP27.pdf. Acceso: 13 de septiembre. 2023.

FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. *Programa de trabajo sobre las trayectorias hacia una transición justa a que se hace referencia en los párrafos pertinentes de la decisión 1/CMA.4*. Bonn: FCCC, 2023. Disponible en: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2023_L14S.pdf. Acceso: 10 de septiembre. 2023.

FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. *First annual high-level ministerial round table on just transition*. Informal note by the President. Bonn: FCCC, 2023a. Disponible en: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/JTWP_HLMRT_informal_note.pdf Acceso 18 de marzo. 2024.

GALGÓCZI, B. La transición justa sobre el terreno: aspectos sectoriales específicos, el papel de los sindicatos y los derechos sociales. *Gaceta Sindical: reflexión y debate*, n. 36. p. 17-38, 2021.

HALLEGATTE, S.; ROZENBERG, J. Climate change through a poverty lens. *Nature Climate Change*, v. 7, n. 4, p. 250-256, 2017.

INTERGOVERNMENTAL PAINEL ON CLIMATE CHANGE: *Cambio climático 2014: Informe de síntesis*. Contribución de los Grupos de trabajo I, II y III al quinto informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. Ginebra: IPCC, 2014. Disponible en: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/SYR_AR5_FINAL_full_es.pdf. Acceso: 15 de septiembre. 2023

INTERGOVERNMENTAL PAINEL ON CLIMATE CHANGE. *Calentamiento global de 1,5°C*. Informe especial del IPCC sobre los impactos del calentamiento global de 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales y las trayectorias correspondientes que deberían seguir las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero, en el contexto del reforzamiento de la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, el desarrollo sostenible y los esfuerzos por erradicar la pobreza. Resumen para responsables de políticas. Ginebra: IPCC, 2019. Disponible en: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/09/IPCC-Special-Report-1.5-SPM_es.pdf. Acceso: 26 de julio. 2023.

INTERGOVERNMENTAL PAINEL ON CLIMATE CHANGE. *Climate Change 2022: Impacts, adaptation and vulnerability*. Contribution of Working Group II to the sixth assessment report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge, UK; New York, NY, USA: Cambridge University Press, 2022. Disponible en: [report.ipcc.ch/ar6/wg2/IPCC_AR6_WGII_FullReport.pdf](https://www.ipcc.ch/ar6/wg2/IPCC_AR6_WGII_FullReport.pdf). Acceso: 30 de mayo. 2023

JOHANSSON, V. Just transition as an evolving concept in international climate law. *Journal of Environmental Law*, v. 35, p. 229-249, 2023.

JURI, S.; ZURBRIGGEN, C. Motivando transiciones hacia futuros sostenibles y resilientes. SARAS T-LAB en América Latina. *Cuadernos del Centro de Estudios en Diseño y Comunicación*, n. 157, p. 115-139, 2022.

KUHNER, T. K. International poverty law: response to economic globalization. *Buffalo Public Interest Law Journal*, n. 22, p. 75-100, 2003-2004.

LASHERAS MERINO, M. Geopolítica del pacto verde: órdago de la UE. *Energía y Geoestrategia*, n. 8, p. 111-190, 2021.

LIU, L. Environmental poverty, a decomposed environmental Kuznets curve, and alternatives. Sustainability lessons from China. *Ecological Economics*, v. 73, p. 86-92, 2012.

MARTÍNEZ ALIER, J. La pobreza como causa de la degradación ambiental. Un comentario al Informe Brundtland. *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, v. 18, p. 55-73, 1991.

MODIRI, J. J. Law's poverty. *Potchefstroom Electronic Law Journal*, v. 18, n. 2, p. 223-273, 2015.

NIETO, J.; SÁNCHEZ, A. B.; LOBATO, J. Transición justa: la dimensión sociolaboral del cambio climático. *Papeles de Economía Española*, n. 163, p. 117-129, 2020.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Asamblea General. *Extrema pobreza y derechos humanos*. Nueva York: ONU, 2021. Disponible en: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n21/197/150/pdf/n2119750.pdf?token=R7kDxeVUXZD2TKG5MS&fe=true>. Acceso: 16 de julio. 2023.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Asamblea General. *Resolución aprobada por la Asamblea General el 27 de julio de 2015*. Agenda de acción de Addis Abeba de la tercera conferencia internacional sobre la financiación para el desarrollo (Agenda de Acción de Addis Abeba). Nueva York: ONU, 2015a. Disponible en: https://unctad.org/system/files/official-document/ares69d313_es.pdf. Acceso: 16 de junio. 2023.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Asamblea General. *Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015*. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Nueva York: ONU, 2015b. Disponible en: <https://www.mdsocialesa2030.gob.es/agenda2030/documentos/aprobacion-agenda2030.pdf>. Acceso: 15 de septiembre. 2023.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *Acuerdo de París*. Nueva York: 2015c. Disponible en: https://unfccc.int/sites/default/files/spanish_paris_agreement.pdf. Acceso: 22 de marzo. 2024.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Documento A/CONF.216/L.1. *El futuro que queremos*. Documento Final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre desarrollo sostenible. Rio +20 (Rio de Janeiro, 20 a 22 de julio 2012). Rio de Janeiro: ONU, 2012. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N12/381/67/PDF/N1238167.pdf?OpenElement>. Acceso: 12 de agosto. 2023.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Preguntas frecuentes sobre transición justa*. Ginebra: OIT, [20--?]. Disponible en: https://www.ilo.org/global/topics/green-jobs/WCMS_824947/lang-es/index.htm Acceso: 12 de septiembre. 2023.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Convenio núm. 117 sobre política social*. Ginebra: OIT, 1962. Disponible en: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/?p=NORMLEXPU-B:12100:0:NO:P12100_ILO_CODE:C117. Acceso: 25 de agosto. 2023.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo*. Tendencias. Tendencias 2018. Ginebra: OIT, 2018. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_631466.pdf Acceso: 14 de mayo. 2023.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Competencias profesionales para un futuro más ecológico*. Conclusiones principales. Ginebra: OIT, 2019. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ifp_skills/documents/publication/wcms_709122.pdf. Acceso: 23 de julio. 2023.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo: tendencias 2023*. Ginebra: OIT, 2023. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_881012.pdf. Acceso: 15 de mayo. 2023.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS. *Índice de pobreza*. Ciudad de México, DF: OCDE, [2022?]. Disponible en: <https://www.oecd.org/espanol/estadisticas/indice-pobreza.htm>. Acceso: 21 de marzo. 2024.

OXFORD COMMITTEE FOR FAMINE RELIEF. *Confronting carbon inequality: putting climate justice at the heart of the COVID-19 recovery*. Nairobi: OXFAM, 2020. Disponible en: <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621052/mb-confronting-carbon-inequality-210920-en.pdf>. Acceso: 15 de agosto. 2023.

OXFORD COMMITTEE FOR FAMINE RELIEF. *La ley del más rico Gravar la riqueza extrema para acabar con la desigualdad*. Nairobi: OXFAM, 2023. Disponible en: <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621477/bp-survival-of-the-richest-160123-es.pdf>. Acceso: 14 de mayo. 2023.

PLAN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. *Global Multidimensional Poverty Index (MPI)*: Unstacking global poverty: Data for high impact action. New York: PNUD, 2023. Disponible en: <https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdp-document/2023mpireportenpdf.pdf>. Acceso: 14 de junio. 2023.

PLAN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE. *Tecnologías de adaptación al cambio climático*. Sector agropecuario. Nairobi: PNUMA; 2013. Disponible en: <https://keneamazon.net/Documents/Publications/Virtual-Library/Adaptacion-Riesgo/16.pdf>. Acceso: 12 de julio. 2023.

QURESHI, W. A. The response of international law to the challenges to human security. *California Western International Law Journal*, v. 50, n. 2, p. 341-386, 2020.

SAN MARTÍN RODRÍGUEZ, S. La seguridad social como pilar básico para la transición justa. La salida para los trabajadores más perjudicados. In: V CONGRESO INTERNACIONAL Y XVIII CONGRESO NACIONAL DE LA ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL. SEGURIDAD PARA TODAS LAS PERSONAS, 5., 18., 2021, Madrid. *Anales [...]*. Murcia: Laborum, 2021. p. 611-618. Disponible en: www.aesss.es/wp-content/uploads/2021/10/LIBRO-CONGRESO-AESSS-2021.pdf. Acceso: 17 de octubre. 2024.

SUBSIDIARY BODY FOR SCIENTIFIC AND TECHNOLOGICAL ADVICE. *Informal note by the co-facilitators*. Matters relating to the work programme on just transition pathways referred to in decision I/CMA.4, paragraphs 50–52. Version 3 at 13 June 2023 (22:10). Bonn: SBSTA, 2023. Disponible en: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/JTWP_Draft_CFs_Informal_Note.pdf. Acceso: 12 de septiembre. 2023.

SEN, A. *Desarrollo y libertad*. Barcelona: Planeta, 2000.

SOFRONIOU, N.; ANDERSON, P. El factor ecológico: desglosando el crecimiento del empleo verde. *Revista Internacional del Trabajo*, v. 140, n. 1, 2021. p. 23–46.

TRANSICIÓN. In: DICCIONARIO de la lengua española. Madrid: Real Academia Española, 2023. Disponible en: <https://dle.rae.es/transici%C3%B3n>. Acceso: 25 de agosto. 2023.

UNIÓN EUROPEA. *Carta social europea (revisada)*. Bruselas: UE, 1996. Disponible en: <https://rm.coe.int/168047e013>. Acceso: 20 de julio. 2023.

UNIÓN EUROPEA. *Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de junio de 2021 por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) n. 401/2009 y (UE) 2018/1999*. Legislación europea sobre el clima. Bruselas: UE, 2021. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32021R1119>. Acceso: 24 de septiembre. 2023.

UNIÓN EUROPEA. *Reglamento (UE) 2021/1056 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de junio de 2021 por el que se establece el Fondo de Transición Justa*. Bruselas: UE, 2021. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32021R1056>. Acceso: 15 de septiembre. 2023.

VANDENHOLE, W. De-growth and sustainable development: rethinking human rights law and poverty alleviation. *Law and Development Review*, v. 11, n. 2, 2018. p. 647–676.

SOBRE LOS AUTORES

Jordi Bonet Pérez

Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad de Barcelona (UB), Barcelona, España. Doctor en Derecho por la Universidad de Barcelona, Barcelona, España.

Márcia Rodrigues Bertoldi

Doctora en Derecho por la Universitat de Girona (UDG), Girona, España. Doctora en Estudios Internacionales por la Universitat Pompeu Fabra (UPF), Barcelona, España. Investigadora Postdoctoral María Zambrano de la Universitat de Barcelona (UB), Barcelona, España. Profesora en la Maestría en Derecho de la Universidad Federal de Pelotas (UFPEL), Pelotas/RS, Brasil.

Participación de los autores

Ambos autores participaron en la investigación, en las discusiones y en la redacción del trabajo.

Cómo citar este artículo (ABNT):

BONET PÉREZ, J.; BERTOLDI, M. R. Presupuestos político-jurídicos y de acción de un nuevo paradigma socioeconómico para abordar sosteniblemente el cambio climático y la pobreza. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 21, e212639, 2024. Disponible en: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/2639>. Acceso: día de mes. año.