Estrategias contra la pobreza y ordenamiento jurídico internacional

Condicionantes regulatorios internacionales y comunitarios

Jordi Bonet
Márcia Rodrigues Bertoldi (eds.)

Marcial Pons

GOBIERNO DE ESPAÑA
MINISTERIO DE CIENCIA E INNOVACIÓN

ESTRATEGIAS CONTRA LA POBREZA Y ORDENAMIENTO JURÍDICO INTERNACIONAL

Condicionantes regulatorios internacionales y comunitarios

JORDI BONET
MÁRCIA RODRIGUES BERTOLDI
(Eds.)

ESTRATEGIAS CONTRA LA POBREZA Y ORDENAMIENTO JURÍDICO INTERNACIONAL

Condicionantes regulatorios internacionales y comunitarios

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2025

«Condicionantes regulatorios internacionales y comunitarios en un marco de gobernanza multinivel para la formulación de estrategias contra la pobreza en España» (PID2020-117627GB-I00). Ministerio de Ciencia e Innovación.

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del «Copyright», bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo públicos.

© Jordi Bonet y Márcia Rodrigues Bertoldi (eds.)
© MARCIAL PONS
EDICIONES JURÍDICAS Y SOCIALES, S.A.
Tamayo y Baus, 7, 1.º izq. 28004 MADRID
☎ 91 304 33 03
www.marcialpons.es

ISBN: 979-13-87913-51-9

DOI: *10.37417/estrategias-contra-pobreza*

Diseño de cubierta: ene estudio gráfico

MADRID, 2025

ÍNDICE

Pág.

PRESENTACIÓN, Márcia Rodrigues Bertoldi 13

PARTE I
INTRODUCCIÓN

PLANTEAMIENTO GENERAL: OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE, GOBERNANZA ECONÓMICA GLOBAL Y POBREZA, Jordi Bonet Pérez 19

I. INTRODUCCIÓN 19
II. LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA LUCHA CONTRA LA POBREZA 21
1. Reflexión de conjunto sobre los ODS 22
2. El ODS1 y la viabilidad de las metas para la erradicación de la pobreza 28
3. Desarrollo y cooperación internacional al desarrollo como herramientas de las estrategias contra la pobreza 32
III. EL PARADIGMA DE LA GOBERNANZA ECONÓMICA GLOBAL Y LOS CONDICIONANTES REGULATORIOS DE LOS ODS 39
1. La contextualización política y económica de los ODS 39
2. Esferas regulatorias internacionales y comunitarias de carácter ambiental y social 51
IV. CONSIDERACIONES FINALES 62

Pág.

PARTE II
EL TRATAMIENTO DE LA POBREZA DESDE LA PERSPECTIVA DE INSTITUCIONES INTERNACIONALES

INICIATIVAS INSTITUCIONALES INTERNACIONALES PARA EL ENFRENTAMIENTO DE LA POBREZA A CAUSA DEL CAMBIO CLIMÁTICO: ESTUDIO DE CASOS, Márcia Rodrigues Bertoldi 65

I. INTRODUCCIÓN: EL TRILEMA POBREZA/CAMBIO CLIMÁTICO/DESARROLLO SOSTENIBLE..... 66
II. EL CONCEPTO DE POBREZA EN PERSPECTIVA MULTIDIMENSIONAL: MÁS ALLÁ DE LA RENTA 68
III. LOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS PARA ENFRENTAR EL CAMBIO CLIMÁTICO Y LA POBREZA: MITIGACIÓN, ADAPTACIÓN Y RESILIENCIA 73
IV. OIT, FAO Y BM: INICIATIVAS DE CÓMO ENFRENTAR LA POBREZA A CAUSA DEL CAMBIO CLIMÁTICO..... 78
1. Organización Internacional del Trabajo (OIT) 79
2. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura (FAO)..... 82
3. Banco Mundial (BM)..... 85
V. CONSIDERACIONES FINALES 86

REGULACIÓN DEL COMERCIO INTERNACIONAL Y POBREZA, Xavier Fernández Pons 89

I. INTRODUCCIÓN 89
II. INICIOS DEL SISTEMA MULTILATERAL DEL COMERCIO Y POBREZA 91
III. COMERCIO INTERNACIONAL Y DESARROLLO TRAS LA DESCOLONIZACIÓN..... 93
IV. COMERCIO INTERNACIONAL Y POBREZA DURANTE EL AUGE DE LA GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA 95
V. COMERCIO INTERNACIONAL Y POBREZA EN TIEMPOS DE CRISIS Y REBROTE DEL PROTECCIONISMO..... 100
VI. AGENDA 2030 Y PROMOCIÓN DE UN COMERCIO INTERNACIONAL SOSTENIBLE E INCLUSIVO 104
1. Propuestas para reformar la OMC..... 106

Pág.

2. Acuerdos comerciales preferenciales 108
3. Instrumentos autónomos de incentivo o presión comercial. 113
VII. CONSIDERACIONES FINALES 116

CONDICIONANTES REGULATORIOS DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS INTERNACIONALES EN LAS ESTRATEGIAS CONTRA LA POBREZA, Claudia Manrique Carpio 119

I. INTRODUCCIÓN 120
II. LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS INTERNACIONALES Y POBREZA 121
1. Pobreza, delimitación y alcance en las IFIs 121
2. Financiación para los ODS y pobreza 123
III. FINANCIAMIENTO DE LAS IFIS Y POBREZA 126
1. Estrategia Integrada en la Lucha contra la Pobreza 126
1.1. El Documento de Estrategia de Lucha Contra la Pobreza (DELP) 127
1.2. El Servicio de Crecimiento y Lucha Contra la Pobreza del FMI 128
1.3. El Servicio de Resiliencia y Sostenibilidad 131
2. Condicionalidad del FMI y sus reformas 132
IV. ESTRATEGIAS DE LAS IFIS SOBRE LA DEUDA SOBERANA 137
1. Evaluación de la sostenibilidad, gestión y transparencia de la deuda 139
2. Alivio de la carga de la deuda en países con alto endeudamiento 140
3. La mejora de la arquitectura global de deuda soberana 143
V. INICIATIVAS DE LAS IFIS EN POLITICAS VINCULADAS A LA POBREZA 146
1. Iniciativas sobre protección social o gasto social 146
2. Iniciativas del Banco Mundial en la agenda transversal de lucha contra la pobreza 151
2.1. El Fondo Paraguas de Lucha contra la Pobreza y la Equidad del Banco Mundial 151
2.2. La Estrategia sobre los países afectados por la Fragilidad, Conflicto y Violencia 153
VI. CONSIDERACIONES FINALES 154

Pág.

LA UNIÓN EUROPEA COMO ACTOR DE LA ACCIÓN INTERNACIONAL CONTRA LA POBREZA, Maria Julià Barceló 159

I. INTRODUCCIÓN: POBREZA, DESARROLLO SOSTENIBLE Y SEGURIDAD EN LA UE 159
II. DESARROLLO SOSTENIBLE Y LUCHA CONTRA LA POBREZA EN LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UE 164
1. Cooperación al desarrollo en la UE 166
2. Instrumentos financieros: del Fondo Europeo de Desarrollo (FED) al Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (IVDCI) 171
III. MISIONES DE PAZ EUROPEAS Y LUCHA CONTRA LA POBREZA 175
IV. CONSIDERACIONES FINALES 181

LA TRANSICIÓN JUSTA Y LA TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA ECONÓMICO: ¿UN ESPACIO POLÍTICO, ECONÓMICO Y JURÍDICO RENOVADO PARA ERRADICAR LA POBREZA?, Jordi Bonet Pérez 183

I. INTRODUCCIÓN 184
II. LA IDEA DE TRANSICIÓN JUSTA: ¿HACIA UNA TRANSFORMACIÓN ENERGÉTICA O HACIA UNA TRANSFORMACIÓN ECOLÓGICA? 185
1. ¿Qué es una transición justa y cuáles los modelos transitorios posibles? 185
2. La transición energética y su dimensión social: ¿un recorrido suficiente para favorecer un desarrollo sostenible (y la erradicación de la pobreza)? 190
3. ¿Cuáles son realistamente los desafíos para la justicia social vinculados a la transición justa? 194
III. DIMENSIONES REGULATORIAS DE LA TRANSICIÓN JUSTA: ENTRE LO PROGRAMÁTICO Y LO JURÍDICAMENTE VINCULANTE 200
1. El Acuerdo de París 200
2. La Agenda 2030 y la acción institucional universal 205
3. El espacio regulatorio europeo 211
IV. CONSIDERACIONES FINALES 216

Pág.

PARTE III
DERECHOS HUMANOS, POLÍTICAS SOCIALES Y POBREZA

POBREZA Y GÉNERO: LA INTERSECCIONALIDAD COMO PARADIGMA DE EVALUACIÓN, Elisenda Calvet Martínez..... 219

I. INTRODUCCIÓN 219
II. POBREZA Y GÉNERO EN EL DERECHO INTERNACIONAL 221
III. LA FEMINIZACIÓN DE LA POBREZA 224
IV. FACTORES QUE CONTRIBUYEN A LA FEMINIZACIÓN DE LA POBREZA 226
V. EL ENFOQUE INTERSECCIONAL COMO PARADIGMA DE LA TEORÍA FEMINISTA..... 228
VI. LA INTERSECCIONALIDAD COMO PARADIGMA EN LA EVALUACIÓN DE LA POBREZA..... 232
VII. REFLEXIONES FINALES 235

LA LUCHA CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA, Luis Jimena Quesada. 237

I. CONSIDERACIONES INTRODUCTORIAS: LA BASE HABILITANTE ORIGINARIA Y EL OBJETIVO DE MEJORA DE LAS CONDICIONES DE VIDA..... 237
II. LA LUCHA CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL COMO POLÍTICA COMUNITARIA 239
III. PERFILES EVOLUTIVOS DEL DERECHO A LA PROTECCIÓN CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA..... 244
IV. LA NECESIDAD DE DISEÑAR UN MODELO SOCIAL EUROPEO CONTRA LA PROBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL INCARDINADO EN EL SISTEMA DE DERECHOS HUMANOS 246
V. REFLEXIONES CONCLUSIVAS: HACIA UNA CIUDADANÍA PLENA EN LA UNIÓN EUROPEA..... 250

Pág.

UNA BRÚJULA PARA LAS ESTRATEGIAS NACIONALES DE LUCHA CONTRA LA POBREZA: EL SISTEMA DE DERECHOS HUMANOS DE LA ONU, Rosa Ana Alija Fernández 255

I. INTRODUCCIÓN 255
II. CONDICIONANTES REGULATORIOS DERIVADOS DEL MARCO CONVENCIONAL UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS 260
1. La declaración sobre la pobreza del CDESC 261
2. Condicionantes derivados de los tratados internacionales de derechos humanos: el artículo 28.2 CDPD 264
3. Condicionantes derivados del examen de informes 267
4. Condicionantes derivados de las comunicaciones individuales 276
III. CONDICIONANTES REGULATORIOS DERIVADOS DE LA PRÁCTICA DEL CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS.. 279
1. Los Principios Rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos 280
2. Valor jurídico de los Principios Rectores 284
IV. CONCLUSIONES 290

PRESENTACIÓN

Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo es el primer Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS1) de la Agenda 2030, aprobada en septiembre de 2015 mediante la resolución 70/1 de la Asamblea General de la ONU[1]. Aunque hemos avanzado algo, sigue siendo insuficiente. Según el Banco Mundial, 2023 es el año de la desigualdad: «cerca de 700 millones de personas viven en la pobreza extrema y casi la mitad de la población mundial vive con menos de USD 6,85 al día»[2]. Este dato se refleja también en el Sustainable Development Report 2023, que estima que solo el 16 por ciento de las metas de los ODS están en vías de alcanzarse y afirma que la lucha contra la pobreza se ha estancado[3] a causa de los impactos de la pandemia de la covid-19 que generó un aumento de setenta millones de personas en situación de pobreza extrema[4], los eventos climáticos extremos, los conflictos y las fluctuaciones económicas.

La erradicación y reducción de la pobreza es el principal reto de la política global actual, junto con la adaptación, mitigación y resiliencia climática, por lo que inciden condicionantes regulatorios internacionales susceptibles de influir y determinar, positiva o negativamente, las

---

[1] ONU: A/RES/70/1, «Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible», 25 de septiembre de 2015.

[2] Banco Mundial, *Una nueva era del desarrollo. Informe Anual 2023*, 2023, p. 9, en: *https://documents.worldbank.org/pt/publication/documents-reports/documentdetail/099350010112333793*.

[3] Jeffrey Sachs, Guillaume Lafortune y Grayson Fuller, *The SDGs and the UN Summit of the Future. Sustainable Development Report 2024*, SDSN, París, Dublin University Press, Dublin, 2024, pp. 17 y 499, respectivamente.

[4] Banco Mundial, *La pobreza y la prosperidad compartida. Corregir el rumbo*, Washington, 2022, p. 8.

decisiones y políticas de quienes, a nivel internacional, comunitario o nacional, pueden impulsar la elaboración, adopción e implementación de las medidas vinculadas con el objetivo de terminar con ella. Este es el objeto principal del proyecto de investigación titulado *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 Programa Nacional de Ciencias Sociales, Económicas y Jurídicas (Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades), y desarrollado entre los años 2021 y 2024 bajo la dirección de Jordi Bonet Pérez como investigador principal.

Dentro del contexto de la erradicación de la pobreza, existen diversos condicionantes políticos, económicos y jurídicos que regulan y pueden permitir o restringir los esfuerzos globales, comunitarios o estatales de cumplimiento del ODS1 en el marco de la posible última oportunidad para lograr el desarrollo sostenible, la Agenda 2030. En primer lugar, es fundamental subrayar el carácter político de dicha Agenda, a pesar de que es una práctica internacional que ha generado numerosas estrategias y políticas públicas nacionales para promover el crecimiento económico, la inclusión social y la protección del medio ambiente, convirtiéndose en el principal instrumento de gobernanza global para el desarrollo. En segundo lugar, hay que remarcar que las diversas dimensiones de la pobreza afectan a la consagración y efectividad de los derechos humanos, que disponen de un valioso aparato jurídico internacional de protección y promoción. No obstante, se producen violaciones masivas, sobre todo de los derechos elementales para la erradicación de la carencia de bienes y servicios esenciales, como los económicos, sociales y culturales. En cualquier caso, este aparato supone el principal indicador jurídico —y, por lo tanto, exigible— de las acciones internas de los Estados en la lucha contra la pobreza. Ahora bien, debe tenerse en cuenta que las instituciones y los procedimientos establecidos por la gobernanza económica global —que surge con el objetivo de controlar el Estado proveedor, costoso y burocrático— provocan que los Estados tengan que hacer más con menos recursos para afrontar las crecientes demandas sociales y ambientales, al tiempo que deben prevenir los obstáculos a la actuación del sector privado y del mercado, que son poco afines a las políticas y las inversiones sostenibles.

Esta obra pretende ofrecer elementos para entender estas cuestiones, es decir, el estado de las estrategias contra la pobreza, poniendo énfasis en los aspectos favorables o que puedan cohibir los complejos condicionantes regulatorios, ya sean jurídicamente vinculantes o no, que tienen la capacidad de incidir en la planificación y ejecución de las decisiones políticas sobre la erradicación de la pobreza. Así las cosas, la obra se estructura en tres partes, cuyas contribuciones ilustran, además

de las posibilidades, las dificultades para poner fin a la pobreza en un mundo enmarcado en un modelo económico con poca voluntad de participar en la imperiosa contracara que exige el término o disminución de la desigualdad y la pobreza.

La primera parte se refiere a un planteamiento general elaborado por Jordi Bonet Pérez, que presenta el panorama regulatorio que incide o puede incidir en la determinación de los planes para erradicar la pobreza. El estudio examina los condicionantes regulatorios que pueden influir en la praxis de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y, en especial, en la lucha contra la pobreza (ODS1), a partir del análisis de la gobernanza económica global y su repercusión en los aspectos políticos, económicos, ambientales y sociales relacionados con la forma de hacer frente a la pobreza. Defiende que la gobernanza económica global ha avanzado en el planteamiento del desarrollo sostenible, aunque de manera precaria en lo que respecta a la efectividad del conjunto de los ODS y de su objetivo principal y transversal, la erradicación de la pobreza.

En la segunda parte de la obra se compilan y sistematizan estudios sobre el tratamiento de la pobreza desde la perspectiva de algunas instituciones internacionales. En este sentido, Márcia Rodrigues Bertoldi, teniendo presente la pobreza impulsada por el cambio climático, después de realizar una aproximación al concepto de pobreza entendida como multidimensional, y examinar los pilares de ejecución de las normas del Acuerdo de París (2015) en relación con su posible aplicación para erradicar la pobreza (mitigación, adaptación y resiliencia), revisa los programas de cooperación internacional para combatir la pobreza causada por el cambio climático de tres organismos internacionales según los fundamentos del desarrollo sostenible. Estos organismos son la Organización Internacional del Trabajo (OIT-dimensión social/empleos verdes), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO-dimensión ambiental/ transformación del sistema alimentario) y el Banco Mundial (BM-dimensión económica/ financiación verde).

A continuación, Xavier Fernández Pons investiga la regulación jurídica del comercio internacional y su repercusión en la pobreza desde los inicios del sistema multilateral de comercio hasta la adopción de la Agenda 2030, momento en el que desglosa los mecanismos que la UE y otros actores internacionales están utilizando para integrar el desarrollo sostenible en el comercio internacional y, por ende, reducir la pobreza, centrándose especialmente en los acuerdos comerciales preferenciales y sus previsiones sociolaborales y ambientales. El estudio infiere que las tensiones geopolíticas y la fragmentación geoeconómica pueden perjudicar a los estratos más desfavorecidos de la población mundial. A continuación, Claudia Manrique Carpio explora las estrategias e ini-

ciativas concretas en el contexto de las organizaciones internacionales líderes de la gobernanza económica internacional (Banco Mundial y FMI) vinculadas con la erradicación de la pobreza, como la Estrategia Integrada en la Lucha contra la Pobreza, los programas de formulación de estrategias internacionales y nacionales sobre el alivio y gestión de la deuda internacional y aquellos sobre protección social o gasto social.

Por su parte, Maria Julià Barceló aborda la transversalidad de la política externa de cooperación al desarrollo de la UE para combatir la pobreza, regulada en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y como parte de la acción exterior de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). La autora hace hincapié en los acuerdos internacionales (medios diplomáticos), en los mecanismos financieros (medios económicos) y en las misiones de paz (medios militares) de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), condicionantes regulatorios que entrelazan la erradicación de la pobreza con la cooperación al desarrollo, la paz y la seguridad.

Esta parte se cierra con el análisis de Jordi Bonet Pérez sobre la transición justa, en tanto un novedoso espacio político, económico y jurídico para abordar el trinomio cambio climático/sostenibilidad/pobreza. Así, presta especial atención al concepto de transición justa y a la forma en que este modelo transitorio de transformación puede promover los cambios necesarios hacia una economía y una sociedad más ecológicas, además de los desafíos que conlleva su regulación, como el Acuerdo de París, la Agenda 2030 y las iniciativas de la Unión Europea (el Pacto Verde, el Mecanismo de Transición Justa, el Pilar Europeo de Derechos Sociales y los trabajos del Consejo de Europa en materia de derechos humanos). Las reflexiones consideran que los Estados deben llevar a cabo una transformación ecológica profunda (*Deep Ecology*[5]), es decir, más allá de un programa de transición direccionado a determinados sectores, regiones y personas más afectadas por la descarbonización.

En la tercera parte de la obra se desarrollan las correlaciones entre derechos humanos, políticas sociales y pobreza, que arranca con la contribución de Elisenda Calvet Martínez sobre la feminización de la pobreza. En el estudio, expone los factores que llevan a las mujeres a tener un riesgo de pobreza y exclusión social más elevado que los hombres, y propone la adopción del enfoque de la interseccionalidad como herramienta analítica para la evaluación y la toma de decisiones en la prevención de la feminización de la pobreza.

En el segundo capítulo de esta parte, Luis Jimena Quesada expande y profundiza en los estudios sobre la política comunitaria europea al

[5] Fritjof Capra, *La trama de la vida: Una nueva perspectiva de los sistemas vivos*, Barcelona, Anagrama, 2008.

detallar la evolución de los instrumentos jurídicos de enfrentamiento de la pobreza y la exclusión social hasta el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales (2021), el que establece que el número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social debería reducirse en, al menos, quince millones para 2030. El estudio se complementa con la necesidad de diseñar un modelo social europeo de promoción de la ciudadanía plena en la Unión integrado en el sistema de derechos humanos.

A continuación, Rosa Ana Alija Fernández examina los condicionantes regulatorios dentro del marco estructurado de protección de los derechos humanos de la ONU y de sus órganos para las estrategias nacionales de lucha contra la pobreza, incluida la práctica del Consejo de Derechos Humanos. Para ello, examina, en un primer momento, la Declaración sobre la pobreza adoptada en 2001 por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), el art. 28 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, las principales orientaciones del CDESC para las estrategias contra la pobreza derivadas de sus informes periódicos y de las comunicaciones individuales a algunos Comités. Luego, se centra en los Principios Rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos y en su valor jurídico, enalteciendo el enfoque de derechos humanos para la lucha contra la pobreza.

En su conjunto, esta obra invita al lector a reflexionar sobre la pobreza como uno de los grandes desafíos contemporáneos, abordado aquí desde perspectivas jurídicas, políticas y sociales que dialogan entre sí. A través de sus distintos capítulos, el libro muestra cómo la pobreza se entrecruza con la gobernanza global, el comercio internacional, la cooperación al desarrollo, el cambio climático, la transición justa ecológica y la protección de los derechos humanos. Las contribuciones reunidas no solo evidencian los límites de las respuestas actuales, sino que también abren caminos para pensar alternativas más justas, integradas y sostenibles. De este modo, el volumen se presenta como un espacio de análisis crítico y de propuesta, orientado a quienes buscan comprender la complejidad del fenómeno y contribuir a la construcción de sociedades más equitativas y comprometidas con los aspectos de la dignidad humana.

Márcia Rodrigues Bertoldi

ESTRATEGIAS CONTRA LA POBREZA
Y ORDENAMIENTO JURÍDICO INTERNACIONAL
Jordi Bonet y Márcia Rodrigues Bertold (eds.)
ISBN: 979-13-87913-51-9
Madrid, 2025
pp. 19-64
DOI: *10.37417/estrategias-contra-pobreza/01*
Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales
Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License

PLANTEAMIENTO GENERAL: OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE, GOBERNANZA ECONÓMICA GLOBAL Y POBREZA

GENERAL APPROACH: SUSTAINABLE DEVELOPMENT OBJECTIVES, GLOBAL ECONOMIC GOVERNANCE AND POVERTY

Jordi Bonet Pérez[1]

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA LUCHA CONTRA LA POBREZA. 1. Reflexión de conjunto sobre los ODS. 2. El ODS1 y la viabilidad de las metas para la erradicación de la pobreza. 3. Desarrollo y cooperación internacional como herramientas de las estrategias contra la pobreza.—III. EL PARADIGMA DE LA GOBERNANZA ECONÓMICA GLOBAL COMO CONDICIONANTE REGULATORIO DE LOS ODS. 1. La contextualización política y económica de los ODS. 2. Esferas regulatorias internacionales y comunitarias de carácter ambiental y social.—IV. CONSIDERACIONES FINALES.

I. INTRODUCCIÓN

Hay que reconocer que la pobreza sigue siendo un fenómeno —y, por supuesto, en gran medida, un problema— persistente y enquistado en la realidad de la Sociedad internacional del siglo xxi: 1) de una

[1] Catedrático de Derecho Internacional Público en la Universitat de Barcelona (*jbonet@ub.edu*). Todas las páginas web mencionadas han sido consultadas el 15 de marzo de 2024.

parte, afecta o puede afectar negativamente a la seguridad internacional y estatal —vertiente habitualmente analizada desde el prisma del trinomio derivado del vínculo entre paz, seguridad y desarrollo—[2]; y 2) «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»[3].

Para ilustrar este último extremo, solo hace falta acudir a las estadísticas del Instituto Nacional de Estadística español (INE), a pesar de que las mismas son un frío reflejo en cifras, como proyección de una realidad social de potente calado en el espacio de reflexión ética y política: si, en España, el «porcentaje de población en riesgo de pobreza o exclusión social aumentó hasta el 26,5 por ciento, desde el 26,0 por ciento de 2022», el «porcentaje de población que se encontraba en situación de carencia material y social severa aumentó hasta el 9,0 por ciento, frente al 7,7 por ciento del año anterior»[4].

Siendo teóricamente la erradicación de la pobreza, con indiferencia de cómo se mida[5] —por ejemplo, en el caso español, a partir de la Tasa AROPE y de los criterios de Eurostat[6]—, un objetivo global al que las políticas estatales deben acompasarse, parece lógico pensar —tal y como se plantea en el proyecto de investigación al que se vincula este volumen— que existen condicionantes regulatorios internacionales susceptibles de influir o determinar las decisiones y políticas de quienes, internacional o nacionalmente, pueden impulsar —en positivo o en negativo— medidas y acciones con el objetivo de terminar con ella.

Tal y como señala el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, es pertinente:

---

[2] José Antonio Sanahuja Perales, «La pobreza y la desigualdad como potenciadores del riesgo de conflictos violentos», *Cuadernos de estrategia*, Ministerio de Defensa, núm. 159, 2013, p. 97.

[3] ECOSOC: E/C.12/2011/10, «La pobreza y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Declaración aprobada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales el 4 de mayo de 2001», 10 de mayo de 2001, p. 3, párr. 5.

[4] INE, «Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) Año 2023. Resultados definitivos», *Nota de Prensa,* 26 de febrero 2024, en: *https://www.ine.es/dyngs/Prensa/es/ECV2023.htm.*

[5] Aun cuando sea un fenómeno fundamentalmente multidimensional y con pluralidad de causas, la pobreza suele ser también vinculada a un determinado nivel de ingresos, por ejemplo, la línea de la pobreza extrema fue establecida en 1,9 dólares USA/día por el Banco Mundial (Banco Mundial, *La pobreza y la prosperidad compartida 2020*, Publicaciones del Banco Mundial, Washington DC, 2020, p. 7), actualmente se asume otra cifra: 2,15 dólares USA/día (en: *https://www.bancomundial.org/es/topic/poverty/overview*); el Comité Europeo de Derechos Sociales entiende, por su parte, a los efectos de los Estados Parte de la Carta Social Europea revisada —entre ellos, España— que el linde del estado de pobreza es el 60 por ciento del salario medio del país (Council of Europe, *Digest of the Case Law of the European Committee of Social Rights*, 31 December 2021, Publications of Council of Europe, Strasbourg, 2022, p. 198).

[6] INE, «Encuesta de Condiciones de Vida. Metodología», Madrid, 2005 (Revisada en 2023), p. 104, en: *https://www.ine.es/daco/daco42/condivi/ecv_metodo.pdf#page=104*.

> Promover la integración de los derechos humanos en las políticas encaminadas a erradicar la pobreza al esbozar la manera en que los derechos humanos en general y el Pacto en particular pueden potenciar a los pobres y mejorar las estrategias de lucha contra la pobreza[7].

De la misma forma, si se vuelve a hacer referencia a España, es perceptible cómo su integración en la Unión Europea significa que las estrategias y políticas en materia socioeconómica —incluidas aquellas que pretenden aliviar la pobreza y propiciar (aunque parezca ello no poder ser factible a corto plazo) su erradicación— vienen o pueden venir, en función de su valor jurídico vinculante o no, condicionadas regulatoriamente por el impulso de las instituciones comunitarias y de su aproximación a la dimensión social de lo económico.

En estos términos, como elemento de reflexión previo al desarrollo de la identificación más precisa de cuáles son estos condicionantes regulatorios en capítulos sucesivos, conforme al índice de la obra, se quiere realizar un planteamiento general sobre el panorama regulatorio que incide o puede incidir en la determinación de las estrategias para erradicar la pobreza, y que, en definitiva, vincula la acción institucional internacional y estatal a los parámetros de la gobernanza económica global —y, por supuesto, comunitaria en el seno de la Unión Europea—. Para ello, se van a desarrollar dos apartados antes de abordar unas consideraciones finales: tras realizar una referencia de partida a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y, en particular, a la lucha contra la pobreza (1), se introducirán los vectores regulatorios que inciden en la erradicación de la pobreza, procediendo al examen del paradigma de la gobernanza económica global como condicionante regulatorio de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (2) —tanto desde el prisma político y económico, como desde una aproximación ambiental y social—.

II. LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA LUCHA CONTRA LA POBREZA

La erradicación de la pobreza ha venido siendo, al menos aparentemente, uno de las aspiraciones insertas en el lenguaje y la voluntad institucional de la Sociedad internacional, vinculada a los parámetros de un sistema de producción de tipo capitalista, que ha ido experimentando cambios sustantivos, incluso en el paradigma de la gobernanza de los asuntos socioeconómicos a nivel global, considerando la correlación de fuerzas e intereses existente y de la conformación de un poder político económico y político dominante susceptible de imponer su manera de entenderlo.

---

[7] ECOSOC: E/C.12/2011/10, *op. cit*., p. 2, párr. 3.

Entrado el siglo XXI, la erradicación de la pobreza se sitúa como un elemento más del ambicioso programa de transformación que se esconde en la idea de *desarrollo sostenible,* pretendiendo aunar un balance adecuado entre lo económico, lo ambiental y lo social. Esta aproximación se plasma, desde 2015, en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), cuya progresiva consecución constituye un reto mayúsculo para los Estados y la Sociedad internacional en su conjunto. Para analizar la significación de la erradicación de la pobreza en este contexto se van a desarrollar tres subapartados sucesivos: 1) la reflexión de conjunto sobre los ODS; 2) el ODS1 y la viabilidad de las metas para la erradicación de la pobreza: y 3) el análisis del desarrollo y la cooperación internacional como herramientas de las estrategias contra la pobreza.

1. Reflexión de conjunto sobre los ODS

La Agenda 2030 y los ODS que esta establece configuran, *a priori*, un proyecto que afronta de modo global una nueva construcción de la interrelación de la triple dimensión económica/social/ambiental: se pretende encauzar los esfuerzos de la Sociedad internacional y de las sociedades estatales hacia un *desarrollo sostenible.* En esta dirección, si bien se aboga por un «cambio radical en la forma de concebir el desarrollo», lo cierto es que, de modo particular, se desprende de alguna manera su comprensión como «un plan de acción transformador, el cual reafirma que la erradicación de la pobreza sigue siendo el mayor desafío del mundo»[8]. La prioridad de este reto, no en vano, se refleja —y no deja de ser significativo— en que la erradicación de la pobreza se ubica como ODS1.

La propia redacción del ODS1, a tenor de la Resolución 70/1 de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) que sirvió para adoptar la Agenda 2030[9], enfatiza su comprensión como una aspiración universal y holística en lo sustantivo: «Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo»; por lo que, adicionalmente, es significativa la advertencia general contenida en el Preámbulo de que los Estados Miembros «prometemos que nadie se quedará atrás», consistiendo esta promesa en uno de los aspectos a ponderar en el marco del proceso de seguimiento y examen de la implementación de la Agenda 2030 —Puntos 48 y 72—.

---

[8] Beatriz, Hernández Narváez, «La Agenda 2030 y la reforma del sistema para el desarrollo de la ONU», en Beatriz Nadia Pérez Rodríguez, Cuauhtémoc Vladimir Pérez Llanas y Graciela Pérez Gavilán Rojas (eds.), *El siglo xxi: hacia un nuevo orden multipolar*, Ciudad de México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2019, pp. 150-151.

[9] Asamblea General: A/RES/70/1, «Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible», 25 de septiembre de 2015.

Se formulan cinco metas fundamentales para aspirar a erradicar la pobreza en el horizonte de 2030:

— Erradicar para todas las personas y en todo el mundo la pobreza extrema (actualmente se considera que sufren pobreza extrema las personas que viven con menos de 2,15 dólares de los Estados Unidos al día)[10].

— Reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres, niñas y niños que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales.

— Implementar a nivel nacional sistemas y medidas apropiados de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, de aquí a 2030, lograr una amplia cobertura de las personas pobres y vulnerables.

— Garantizar que hombres y mujeres, en particular los pobres y los vulnerables, tengan derechos a los recursos económicos y acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de la tierra y otros bienes, la herencia, los recursos naturales, las nuevas tecnologías apropiadas y los servicios financieros, incluida la microfinanciación.

— Fomentar la resiliencia de los pobres y las personas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad y reducir su exposición y vulnerabilidad a los fenómenos climáticos extremos y otras perturbaciones y desastres económicos, sociales y ambientales[11].

Unas sucintas reflexiones sobre el conjunto de los ODS deben servir para enmarcar una aproximación más específica al ODS1, apelando a ese «carácter integrado e indivisible» de los mismos que presupone el Preámbulo de la Resolución 70/1 ya que los ODS conjugan «las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental».

---

[10] *Vid.* Nota 5.

Si la Resolución 70/1 sitúa en 1,25 dólares USA/día ese umbral, su actualización es fruto de la revisión, en 2022, de la *línea internacional de pobreza* por el Banco Mundial, partiendo de las llamadas *paridades de poder adquisitivo* (PPA) —tipos de cambio que representan diferencias de precios relativos entre países—, de modo que «el valor real de USD 2,15 a precios de 2017 es el mismo que el de USD 1,90 a precios de 2011» (Banco Mundial, *Reseña: Ajuste en las líneas mundiales de pobreza*, en: *https://www.bancomundial.org/es/news/factsheet/2022/05/02/fact-sheet-an-adjustment-to-global-poverty-lines).*

[11] Lo que implica: «a) garantizar una movilización significativa de recursos procedentes de diversas fuentes, incluso mediante la mejora de la cooperación para el desarrollo, a fin de proporcionar medios suficientes y previsibles a los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, para que implementen programas y políticas encaminados a poner fin a la pobreza en todas sus dimensiones; y b) crear marcos normativos sólidos en los planos nacional, regional e internacional, sobre la base de estrategias de desarrollo en favor de los pobres que tengan en cuenta las cuestiones de género, a fin de apoyar la inversión acelerada en medidas para erradicar la pobreza».

Primero, los ODS incorporan una voluntad transformadora más profunda y global que los Objetivos de Desarrollo del Milenio, los cuales incluso han sido tildados de tecnocráticos, minimalistas y poco ambiciosos «por estar centrados en los síntomas más que en las causas de los problemas del desarrollo, y en particular en la reducción parcial de la pobreza extrema[12], sin considerar la desigualdad»; entendibles, eso sí, como manifestación de una «incipiente "agenda social global" que habría tratado, por primera vez, de otorgar una dimensión de equidad a la globalización»[13]. En cierto modo, parecen un proyecto corrector del paradigma neoliberal dominante, pero, en paralelo, interpretable como un «instrumento para legitimar la visión neoliberal de la globalización»[14]. Las transformaciones del sistema internacional, entre ellas el ascenso de los países emergentes, implicaron un cambio de la agenda global —incluida la universalización de la agenda del desarrollo — y explican que, tras un debate institucional intenso[15], se adoptasen los ODS como una propuesta cosmopolita de un *pacto global para el desarrollo,* de la que se desprende que:

Primero, que ni el desarrollo global puede ya limitarse a la reducción de la pobreza extrema, como plantearon los ODM [Objetivos de Desarrollo del Milenio], ni el eje «Norte-Sur» refleja adecuadamente la geografía política del desarrollo y la economía política internacional[16].

Segundo, adoptada mediante una resolución de la Asamblea General de la ONU, la Agenda 2030 «está contenida en un instrumento de *soft law* que no es vinculante jurídicamente»[17]. Sin embargo, hay

---

[12] No en vano, el objetivo número uno es reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de habitantes del planeta cuyos ingresos les sitúan en situación de extrema pobreza (entonces un dólar USA/día) «y el de las personas que padezcan hambre», así como reducir a la mitad «el porcentaje de personas que carezcan de acceso a agua potable o que no puedan costearlo» (Asamblea General: A/RES/55/2, «Declaración del Milenio», 8 de septiembre 2020, párr. 19).

[13] José Antonio Sanahuja, «De los Objetivos del Milenio al desarrollo sostenible: Naciones Unidas y las metas globales post-2015», en Manuela Mesa (ed.), *Focos de tensión, cambio geopolítico y agenda global,* Anuario 2014-2015 del Centro de Educación e Investigación para la Paz, CEIPAZ, Madrid, 2014, p. 53.

[14] *Ibid*., p. 54.

[15] Quizá, como hito inicial, además de resaltarse que puede ser tenido por «uno de los escasos resultados destacables de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible (Río+20) celebrada en Río de Janeiro en junio de 2012», se sitúe como una decisión adoptada para «abordar los retos pendientes de los ODM, abriendo significativamente su enfoque desde el planteamiento tradicional de desarrollo, hacia el desarrollo *sostenible*» (Antonio Cardesa-Salzmann y Antoni Pigrau Solé, «La Agenda 2030 y los objetivos para el desarrollo sostenible: una mirada crítica sobre su aportación a la gobernanza global en términos de justicia distributiva y sostenibilidad ambiental», *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 67, núm. 1, 2017, p. 280).

[16] José Antonio Sanahuja y Sergio Tezanos Vázquez, «Del milenio a la sostenibilidad: retos y perspectivas de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible», *Política y Sociedad*, vol. 54, núm. 2, 2017, p. 539.

[17] Ángel José Rodrigo Hernández, «El valor normativo de la Agenda 2030», en Carlos R. Fernández Liesa, Eugenia López-Jacoiste y J. Daniel Oliva Martínez (eds.),

que destacar definitivamente tanto su importante significación política —«enuncia de forma sistematizada la política pública global de la comunidad internacional sobre el desarrollo sostenible»—[18] como su significación jurídica[19]. El alcance de esta última, quizá visualizada en ocasiones con demasiado optimismo, es entendida como una contribución real a la transformación del ordenamiento jurídico internacional a partir de su vinculación al concepto normativo de desarrollo sostenible[20], ofreciendo, además, un marco regulatorio para facilitar la implementación de los propios ODS —por ejemplo, a través de los indicadores[21]— y la agregación de normas jurídicas que ya existen en diversos regímenes internacionales[22]. Es reseñable, a este último respecto, la implícita incorporación de determinadas normas jurídicas internacionales a la conceptualización e implementación de los ODS: por ejemplo, el ODS8 —Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos— supone remitirse a normas jurídicas internacionales insertas en la noción de *trabajo decente,* los derechos fundamentales en el trabajo, así como a aquellas que garantizan la libertad del trabajador y prohíben prácticas como la esclavitud.

Y, tercero, que, partiendo de que los objetivos y metas pretendidos son un conjunto integrado e indivisible, no debe negarse que la consecución del ODS1 y de sus metas se interrelaciona con el logro de los otros dieciséis, pero que tiene a su vez una indisociable, especial y profunda vinculación, además del ODS8, con la igualdad de género —ODS5— y la reducción de la desigualdad en los países y entre ellos

---

El Derecho Internacional, los ODS y la Comunidad Internacional, Madrid, Dykinson, S. L., 2022, p. 76.

[18] *Ibid*., p. 54.

[19] *Ibid*., p. 76.

Hay autores que consideran que, en el futuro, adquirirá un papel similar a la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Carlos L. Fernández Liesa, «El desarrollo sostenible y la teoría del derecho internacional», *Revista iberoamericana de estudios de desarrollo/Iberoamerican journal of development studies*, vol. 11, núm. 2, 2022, p. 57).

[20] Más allá de que se pueda señalar el escepticismo sobre su funcionalidad como paradigma de la gobernanza global, así como su inconcreción normativa (Antonio Cardesa-Salzmann y Antoni Pigrau Solé, *op. cit*., p. 284).

[21] La Asamblea General de la ONU adoptó, a instancias de la iniciativa del Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y previo acuerdo de la Comisión de Estadística, un Marco de indicadores mundiales para los Objetivos de Desarrollo Sostenible y metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que contiene 232 indicadores (Asamblea General: Resolución 71/313, «Labor de la Comisión de Estadística en relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible», 6 de julio de 2017).

[22] Frente a este planteamiento, hay autores que señalan por elevación al concepto de base de la «falta de transcendencia constitucional del concepto normativo de desarrollo sostenible en el ordenamiento jurídico internacional, que le impide vertebrar un equilibrio real entre las dimensiones económica, social y ambiental de la gobernanza global» (Antonio Cardesa-Salzmann y Antoni, Pigrau Solé, *op. cit*., p. 283).

—ODS10—, amén de su interacción con el ODS17 y la revitalización de las alianzas para lograr los otros objetivos[23].

El ODS8 debe interpretarse como referente de la construcción de un sistema socioeconómico basado en la disponibilidad y generación de trabajo decente: el «acceso al trabajo decente no solo proporciona ingresos y reduce la pobreza, sino que, además, permite que las personas ganen confianza en sí mismas y adquieran un sentido del propósito»[24]. Esta aproximación resalta todavía más la importancia de que este ODS incorpore obligaciones jurídicas internacionales por lo que, en definitiva, el trabajo decente no es solo un objetivo político[25], sino que de manera más o menos extensiva —en función de la amplitud del reconocimiento de la juridicidad o no de sus distintos elementos— puede ser oponible jurídicamente a los Estados.

El ODS5, por su parte, afirma un objetivo —«Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas»— que se perfila como transversal en las acciones y políticas dirigidas al cumplimiento del resto de los ODS, repercutiendo en los ámbitos político —potenciación de la participación de la mujer—, económico —por ejemplo, avanzando en la igualdad de oportunidades de acceso a los mercados y a puestos de trabajo decentes— y jurídico —partiendo de la perspectiva de los derechos humanos—[26].

Sobre el ODS 10, si el Fondo Monetario Internacional (FMI) ha afirmado que «el aumento de la desigualdad plantea riesgos para el crecimiento económico duradero»[27] —afectando a la eficiencia económica—, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha detectado que la desigualdad de ingresos entre trabajadores ha vuelto a aumentar[28].

Así, puede llegarse a situaciones en que la precariedad laboral y la pobreza confluyen: en 2023, el número de trabajadores que vivían en una situación de pobreza extrema en el mundo, es decir, con ingresos

---

[23] *Vid.* el subapartado 2.3.

[24] Asamblea General: A/HRC/53/33, «El empleo garantizado como instrumento en la lucha contra la pobreza Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Olivier De Schutter», de 18 de abril de 2023, p. 4, párr. 11.

[25] *Ibid*. p. 2, párr. 2.

[26] Véanse los capítulos de la Dra. Elisenda Calvet y de la Dra. Rosa Ana Alija.

[27] Prakash Loungani y Jonathan D. Ostry, «Los estudios del FMI sobre la desigualdad: Punto de encuentro entre la investigación y la realidad», *IMF Blog*, 24 febrero de 2017, en: *https://www.imf.org/es/Blogs/Articles/2017/02/22/the-imfs-work-on-inequality-bridging-research-and-reality.*

Sobre el papel de las instituciones financieras internacionales, véase capítulo de la Dra. Claudia Manrique.

[28] Tanto entre los Estados como dentro de los mismos (OIT, *Perspectivas Sociales y de Empleo en el mundo. Tendencias 2024*, Resumen Ejecutivo, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2024, pp. 2-3).

inferiores a 2,15 dólares de los Estados Unidos al día por persona en paridad de poder adquisitivo (PPA), aumentó en casi un millón[29].

Profundizando en esta vinculación, el actual Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Olivier De Schutter, ha señalado respecto a la igualdad de oportunidades que los «niños que nacen pobres tienen muchas más posibilidades de seguir siéndolo en su vida adulta debido a una serie de mecanismos que perpetúan la pobreza de una generación a otra», lo que lleva a identificar el contraste del «ideal de igualdad de oportunidades con la realidad de la perpetuación de la pobreza»[30]. Un ejemplo: en los Estados Miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), un hombre de 25 años y estudios universitarios tiene una esperanza de vida superior en ocho años que otro de la misma edad pero de bajo nivel educativo[31].

Finalmente, no cabe obviar cómo la pobreza y la desigualdad se ceban a lo largo y ancho del mundo en las mujeres, por lo que progresar en las metas del ODS5 «es una condición indispensable para erradicar la pobreza a nivel mundial» puesto que «las mujeres y niñas soportan una carga desproporcionada de la pobreza»[32]. La exigencia de su tratamiento político, económico y jurídico transversal en el seno de los Estados —desde el propio plano de la legislación hasta en los presupuestos públicos— debe conectarse con la evidencia de la vinculación intrínseca de la igualdad y la no discriminación con el Derecho internacional de los derechos humanos. Pero estos presupuestos contrastan con la realidad social de los lentos avances hacia la igualdad, que, siendo generalizada, es muy exacerbada en ciertos Estados: si se sigue el ritmo actual, por ejemplo, «se calcula que se necesitarían 300 años para acabar con el matrimonio infantil» o «286 años para llenar los vacíos en la protección jurídica y eliminar las leyes discriminatorias»[33] —muy lejos, en consecuencia, de las previsiones para 2030 sobre igualdad de género, y, por ende, respecto a la desigualdad—.

---

[29] OIT, *op. cit*., p. 2.

[30] Asamblea General: A/76/177, «Extrema pobreza y derechos humanos. Informe del Secretario General», 19 de julio de 2021, p. 3, párrs. 1 y 3.

[31] OECD, *A Broken Social Elevator? How to Promote Social Mobility*, OECD Publishing, Paris, 2018, p. 3.

[32] ECOSOC: E/C.12/2011/10, *op. cit*. p. 3, párr. 5.

[33] ONU, *Informe sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. 2023. Edición especial, Naciones Unidas, Ginebra, 2023, p. 22.

2. El ODS1 y la viabilidad de las metas para la erradicación de la pobreza

Si se entra ya en las metas específicas vinculadas al ODS1, lo primero que se puede constatar es que no pretende erradicar en 2030 todo tipo de pobreza: solamente la eliminación de la extrema pobreza se sitúa en ese horizonte, mientras que, respecto al resto de situaciones de pobreza —las dimensiones de la pobreza existentes en los diversos países con arreglo a las definiciones nacionales (pobreza relativa)—, se pretende reducirlas a la mitad en 2030. Esta aproximación es coherente con la ambigua descripción de la política a seguir formulada en el Preámbulo de la Resolución 70/1, en el cual se afirma que el compromiso adquirido reside en «poner fin a la pobreza en todas sus formas y dimensiones, lo que incluirá erradicar la pobreza extrema de aquí a 2030». Las otras metas apuntan también en esta dirección al demandar acciones estatales para el fortalecimiento de la resiliencia de las personas no pobres pero vulnerables —por ejemplo, el establecimiento de garantías mínimas en los sistemas de protección social—[34].

A priori, por otra parte, parece claro que si, en general, son los gobiernos estatales los que esencialmente deben adoptar medidas para progresar en estas metas, aunque sea con la cooperación y ayuda internacionales, es su propia definición interna de pobreza —más allá de lo que, según el Banco Mundial, se entienda como extrema pobreza u otras magnitudes[35]— la determinante en la práctica del alcance del compromiso adquirido por cada uno de ellos.

La erradicación de la extrema pobreza es la meta que, en términos absolutos, se quiere alcanzar en 2030. Los siguientes comentarios del Banco Mundial son ilustrativos y resumen de manera diáfana la evolución histórica de este objetivo que, como se ha visto, ya impulsaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio:

> The onset of the covid-19 pandemic in 2020 marked a turning point in the 30-year pursuit ofcsuccessful poverty reduction. Global poverty had declined from more than one in three persons (38 percent of the global population) in 1990 to less than one in 10 persons (8.4 percent) by 2019.
>
> The incomes of the poorest 40 percent of the world's population likely fell by 4 percent in 2020. As a result, the number of people living in extreme poverty likely increased by 11 percent in 2020— from 648

[34] José Antonio Sanahuja y Sergio Tezanos Vázquez, *op. cit*., p. 531.

[35] Recuérdese, a este respecto, que el propio Banco Mundial explicita, junto a la magnitud en que cifra la pobreza extrema, dos umbrales más elevados para países de renta media-baja y media-alta: 3,65 y 6,85 dólares USA/día (World Bank, *Correcting Course. Poverty and Shared Prosperity. 2022*, Washington DC, International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank, 2022, pp. 31-32).

> million to 719 million. This increase pushed the extreme poverty rate 1.2 percentage points higher than projections going into the year (extreme poverty had been expected to fall)[36].

Su conclusión sobre el logro de esta meta del ODS1 en 2030 es pesimista:

> Incorporating the most recent growth scenario, which includes the effect of the pandemic and of the compounding shocks of inflation and conflict [derivado de la invasion rusa de Ucrania]for 2022, the global poverty rate for 2030 is projected to be 7 percent, equivalent to 574 million people still living on less than US $ 2.15 per person per day in 2030[37].

El anterior Relator sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Philip Alston, introdujo en 2020 otro vector crítico que, de alguna forma, cuestiona incluso la mayor, al señalar que la primera meta del ODS1 «es un objetivo de mera subsistencia que, aunque se cumpliera, dejaría a millones de personas con graves privaciones[38].

Su argumento de fondo, abonado en otras voces críticas semejantes, señala contundentemente que[39]:

> El umbral internacional de pobreza se ha concebido expresamente para reflejar un nivel de vida asombrosamente bajo, muy inferior a cualquier idea razonable de una vida digna. Con esa medida, se puede «escapar» de la pobreza sin unos ingresos que permitan mínimamente tener un nivel de vida adecuado que incluya acceso a la atención de la salud y la educación.

La posición de Philip Alston es perfectamente comprensible y tiene su apoyo en una aproximación multidimensional a la pobreza[40], que se sustenta asimismo en las normas jurídicas internacionales de derechos humanos que proyectan una aproximación a lo que debe entenderse como una vida digna, y, que, como se verá más adelante, tienen, en teoría, un peso importante entre los condicionantes regulatorios de las estrategias de lucha contra la pobreza. Igualmente, a los fenómenos como la pandemia de covid-19, hay que añadirle los efectos del cambio

---

[36] World Bank, *op. cit*., pp. 2-3.

[37] *Ibid*. p. 57.

[38] Asamblea General: A/HRC/44/40, «La lamentable situación de la erradicación de la pobreza. Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos», 19 de noviembre de 2020, p. 12, párr. 39.

[39] *Ibid*. p. 5 párr. 12.

[40] De modo que «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: E/C.12/2011/10, *op. cit*., p. 3, párr. 8).

climático ya que, si no se adoptan rápidamente medidas para mitigar sus repercusiones sociales, en la senda de articular transiciones justas, se «agravará la pobreza y la desigualdad imperantes»[41].

Algo semejante sucede con el cumplimiento de la reducción cuando menos a la mitad el número de seres humanos que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales. Aun cuando son factibles asimetrías derivadas de las *definiciones nacionales*, cabe decir de modo general que: 1) la propia ONU considera que, a partir de «las tendencias históricas de 127 países con datos, para el año 2030 solo un tercio de los países habrán reducido a la mitad sus tasas nacionales de pobreza desde 2015»[42]; y 2) mucha gente sufre pobreza no solo por bajos ingresos sino por carencias familiares en materias como la salud, la educación o los estándares de vida[43] y, en este sentido, son más que evidentes desde una óptica global los déficits compartidos en la protección social de los grupos más vulnerables que puedan ayudar a compensar la falta de ingresos —«en el año 2020, apenas el 47 por ciento de la población mundial estaba, efectivamente, cubierta por al menos una prestación en efectivo de protección social, lo que representa un leve aumento frente al 45 por ciento de 2015»[44]—. Incluso en los países de renta alta en los que, conforme a criterios nacionales, se está ya bastante por debajo de esa mitad de población en situación de pobreza, no se ha logrado pese a «sus enormes recursos» reducir de manera significativa las tasas de pobreza, que a menudo superan el 10 por ciento[45] —recuérdese el caso de España anteriormente comentado: no por estar por debajo de ese indicador la situación puede considerarse aceptable—.

La desigualdad y la falta de corrección de esta es, en buena medida, un factor relevante asociado al mantenimiento de los niveles de pobreza existentes —incluida su perpetuación o incremento en períodos de crisis como la pandemia covid-19 o como las ya identificables

---

[41] «Las personas que viven en la pobreza suelen residir en zonas más susceptibles al cambio climático y en viviendas menos resistentes; sufrir pérdidas relativamente mayores cuando se ven afectadas; disponer de menos recursos para mitigar los efectos; y recibir menos apoyo de redes de seguridad social o del sistema financiero con fines de prevención de las repercusiones o recuperación de estas» (Asamblea General: A/HRC/41/39, «El cambio climático y la pobreza. Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos», 17 de julio de 2019, p. 4, párrs. 11 y 12). Respecto a cómo abordar el cambio climático como una de las causas de la pobreza en el mundo, véase capítulo de la Dra. Marcia Rodrigues.

[42] ONU, *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*…, *op. cit*., p. 12.

[43] ONU, *Times of crisis, times of change: Science for accelerating transformations to sustainable development. Global Sustainable Development Report. 2023,* Department of Economic and Social Affairs, Ginebra, 2023, p. 10.

[44] ONU, *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*…, *op. cit*., p. 13.

[45] Asamblea General: A/HRC/44/40, *op. cit*., p. 10, párr. 32.

derivaciones de la invasión rusa de Ucrania[46]—. Es muy significativa esta frase inserta en un informe del Banco Mundial: «The results of this exercise suggest that the covid-19 pandemic appears to have caused the largest single-year increase in global inequality since World War II»[47].

Lo relevante, a efectos de la interrelación de la desigualdad con la perpetuación de la pobreza, es que[48]:

> […] tanto la desigualdad de ingresos como la desigualdad de riqueza son las principales explicaciones de por qué las personas siguen atrapadas en la pobreza. Las menores oportunidades de ahorrar, adquirir o heredar activos, y la escasa cobertura de los mecanismos de protección social hacen que las personas en situación de pobreza rara vez tengan la oportunidad de cambiar sus trayectorias.
>
> Los países con mayor desigualdad tienden a ser países en los que tanto las ventajas como las desventajas económicas se transmiten a los hijos, una relación que se suele denominar «curva del Gran Gatsby»[49].

La implementación a nivel mundial del trabajo decente también tiene o puede tener su peso en la disminución de las desigualdades —amén de ser un elemento fundamental del desarrollo sostenible y del ODS8—. No obstante, la OIT se muestra pesimista, a corto plazo, sobre el avance de un empleo adecuadamente remunerado: el «proceso de devaluación del salario real y el consiguiente descenso del nivel de vida, causado por las elevadas y persistentes tasas de inflación y el encarecimiento de la vivienda, no se compensará a corto plazo»[50]; entre otras cosas, porque la crisis derivada de la pandemia covid-19 ha revigorizado de nuevo algo que claramente va en detrimento del trabajo decente: el acceso al trabajo informal[51].

Además, hay que advertir de la importancia de la interrelación del ODS8 con el ODS5, vínculo muy relevante que subraya la necesidad también de un enfoque de género en las políticas de empleo y de protección social como manifestación de una indispensable agenda de igualdad, atendiendo a que las «mujeres fueron las más afectadas durante la recuperación del empleo [por procesos de precarización tras

---

[46] «In terms of income inequality, the global Gini coefficient increased by about 0.5 points, from 62 points in 2019 to about 62.6 points in 2020» (ONU, *Times of crisis, times of change, op. cit*., p. 15).

[47] World Bank, *op. cit*., p. 83.

[48] Asamblea General; A/76/177, *op. cit*., pp. 4 y 15, párrs. 6 y 40.

[49] Recuérdese la tesis de Thomas Piketty: para combatir realmente la desigualdad en el contexto del sistema capitalista —en el que el problema deriva de que la tasa del rendimiento del capital privado es muy superior a la tasa de crecimiento de los ingresos y de la producción—, sería preciso lograr un consenso para generalizar un impuesto progresivo anual sobre el capital —lo que, asimismo, implica racionalmente un altísimo nivel de reforzamiento de la cooperación internacional— (Thomas Pikkety, *Le capital au XXIe siècle*, Paris, Seuil, 2013, p. 943).

[50] OIT, *op. cit*., p. 5.

[51] ONU, *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*…, *op. cit*., p. 28.

la reincorporación al trabajo], ya que cuatro de cada cinco puestos de trabajo generados en 2022 para mujeres eran informales, frente a solo dos de cada tres para los hombres»[52].

Dejando de lado el tema de los recursos financieros precisos para desarrollar políticas públicas para erradicar la pobreza y la desigualdad, hay comentarios que pueden tenerse incluso por irónicos sobre la viabilidad del ODS1 como propósito para 2030[53]:

> Si se utilizan tasas de crecimiento históricas y se excluye cualquier efecto negativo del cambio climático (un supuesto imposible), se necesitarían casi 100 años para erradicar la pobreza con el umbral internacional de pobreza del Banco Mundial y 200 años con un umbral de 5 dólares al día (¡agenda 2230!)[54].

En resumen, las metas del Objetivo 1, incluso si se tiene presente interconexión con las metas de otros ODS importantes para la erradicación de la pobreza, son *per se* notoriamente insuficientes para poner realmente fin a la pobreza, y las perspectivas de alcanzarlas, además, están disminuyendo rápidamente atendiendo a la evolución del contexto global. En los informes oficiales de las Naciones Unidas se reconocía ya en 2020 que, ya incluso antes de que fuesen manifiestos los efectos de la pandemia de covid-19 —y, por supuesto, la invasión rusa de Ucrania—, el ritmo de la reducción de la pobreza mundial se estaba desacelerando y se preveía que no se alcanzaría la meta 1.1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para 2030[55].

3. Desarrollo y cooperación internacional al desarrollo como herramientas de las estrategias contra la pobreza

La idea de que la implementación de un proceso de *desarrollo* —económico y social— debería suponer el verdadero motor de las necesarias transformaciones en los países en vías de desarrollo a fin de aumentar el bienestar de sus poblaciones y de superar problemas como la pobreza o el hambre, se convirtió en un aspecto crucial de la actividad y de los programas de la ONU dentro del contexto del proceso descolonizador[56]. La significación del desarrollo se construye ya

---

[52] *Ibid*.

[53] Asamblea General: A/HRC/44/40, *op. cit*., p. 18, párr. 65.

[54] Véanse en nota 35 los umbrales de pobreza actuales del Banco Mundial para países de renta media-alta.

[55] Consejo Económico y Social: E/2020/57, «Progresos realizados para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible Informe del Secretario General», de 28 de abril 2020, p. 3, párr. 9.

[56] Considerando, en particular pero no exclusivamente, el art. 1.3 y el Capítulo IX (Cooperación internacional económica y social) de la Carta de las Naciones Unidas, por ejemplo, comprometiendo a la ONU en la promoción de «niveles de vida más elevados, trabajo perma-

de modo más formal en la década de los sesenta del siglo xx, a partir de la proclamación del *Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo*[57], permaneciendo, con las debidas revisiones y adaptaciones, hasta nuestros días donde ha cuajado la idea de que ese proceso debe basarse en un *desarrollo sostenible.*

Desde estos parámetros iniciales se construye el desarrollo en un doble sentido que irá adquiriendo variables y matices progresivamente: 1) más allá del ideal general de que el desarrollo es un objetivo global de la Sociedad internacional, la descolonización aportó una «ideología del desarrollo en términos más específicos», ya que se fundamentaba en la observación de la presencia del subdesarrollo y «de la situación económico-social de desigualdad de unos Estados respecto a otros»[58]; y 2) como objeto que redunda en la generación de una nueva rama del Derecho internacional público, el *Derecho internacional del desarrollo*, que «va a tratar de solucionar los problemas singulares de los países en vías de desarrollo» y, adicionalmente, vehicular sus demandas —en gran medida posteriormente abortadas— de establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional[59].

La Asamblea General apunta, en 1961, a un dato que sigue manteniéndose prácticamente inalterable, pese a la modulación o los condicionantes diferenciados de las últimas décadas, como elemento incrustado en la propia noción de desarrollo y a su interrelación como proceso pluridimensional (incluida la erradicación de la pobreza): la importancia de un crecimiento económico lo más acelerado y duradero posible (desarrollo sostenido), tendente a ofrecer las más altas tasas de crecimiento anuales posibles.

El Punto 1 de la Resolución 1710 (XVI) es ilustrativo al respecto cuando afirma que los Estados Miembros y sus pueblos intensificarán:

> Sus esfuerzos con objeto de obtener y mantener apoyo para las medidas que los países desarrollados y los que están en proceso de desarrollo deberán adoptar a fin de acelerar el avance hacia una situación en la que el crecimiento de la economía de las diversas naciones y su progreso social se sostengan por sí mismos, de modo que en cada país insuficientemente desarrollado se logre un considerable aumento del ritmo de crecimiento, fijando cada país su propia meta y tomando como

---

nente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social» —art. 55.1 de la misma—.

[57] Asamblea General: A/RES/1710 (XVI), «Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo», de 19 de diciembre de 1961.

[58] Ruth Martinón Quintero, *Derecho internacional y pobreza. Especial atención al sistema interamericano de derechos humanos,* Madrid, Aranzadi, 2024, p. 24.

[59] Felipe Gómez Isa, *El derecho al desarrollo: entre la justicia y la solidaridad*, Bilbao, Universidad de Deusto, 2003 (1.ª reimpresión), p. 18.

> objetivo un ritmo mínimo anual de crecimiento de! 5 por ciento en el ingreso nacional global al finalizar el decenio.

La Resolución 35/56 de la Asamblea General, de 1980[60], como ejemplo de muchos otros actos jurídicos, demuestra igualmente que el crecimiento económico sostenido es central en la definición del proceso de desarrollo: en su Anexo, se contempla que, para el logro de las metas propuestas, «la tasa anual media de crecimiento del producto interno bruto de los países en desarrollo en su conjunto debería ser del 7 por ciento (Punto 20) —para lo que, por ejemplo, sus exportaciones e importaciones de bienes y servicios deberían incrementarse a tasas anuales no inferiores al 7,5 por ciento y al 8 por ciento, respectivamente» (Punto 22)—.

Incluso el impulso de una nueva aproximación al desarrollo —con la formulación de la noción de *desarrollo sostenible*—, desde la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social (Copenhague, 6 al 12 de maro de 1985)[61], no queda exenta de recurrir, con las precisiones que se quieran en cuanto a la configuración de los aspectos insertos en la idea de sostenibilidad (ambientales y sociales), a apelar al crecimiento económico sostenido como punto de partida de los objetivos del desarrollo sostenible[62]. Así, el Punto 6 de la *Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social y Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social* (Declaración de Copenhague) deja claro que se reconoce «que, para sostener el desarrollo social y la justicia social, es necesario un crecimiento económico de amplia base y sostenido, en el contexto del desarrollo sostenible» —advirtiendo que la globalización «abre nuevas oportunidades para el crecimiento económico sostenido y el desarrollo de la economía mundial, particularmente en los países en desarrollo» (Punto 14)—. El apartado a) de la Declaración de Copenhague, asimismo, efectúa un razonable y sucinto diagnóstico sobre la situación social mundial, en el que se contrasta la preocupación por la pobreza extrema, sus principales afectados y sus causas —entre ellas, los cambios y ajustes propiciados por la globalización—, con la percepción de que esa misma globalización generadora de desequilibrios sociales «abre nuevas oportunidades para el crecimiento económico sostenido y el desarrollo de la economía mundial, particularmente en los países en desarrollo» (Punto 14).

---

[60] Asamblea General: A/RES/35/56, «Estrategia Internacional del Desarrollo para el Tercer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo», de 5 de diciembre de 1980.

[61] Asamblea General: A/CONF.166/9, «Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social (Copenhague, 6 al 12 de maro de 1985)», de 19 de abril de 1995.

[62] En tanto que sinónimo de términos como «constante, continuo, ininterrumpido, mantenido, seguido, incesante, uniforme, regular» (Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, Actualización 2023, en: *https://dle.rae.es/sostenido*).

Sin propiciar un examen detenido, esa posición ha venido siendo compartida por las instituciones financieras internacionales: como señala el *Informe Pearson* ya en la década de los 60, el «aumento en la ayuda que se preste a los países en vías de desarrollo debería tener por finalidad bien definida la de ayudarlos a entrar por un vía de crecimiento sostenido»[63]; en 2000, el Grupo del Banco Mundial señala específicamente respecto a la reducción de la pobreza que el «logro de una reducción sostenida de la pobreza exige un crecimiento económico más rápido»[64].

En definitiva, desde los años sesenta, es primordial para entender la dinámica global del proceso de desarrollo de los países en vías de desarrollo y de las aspiraciones vinculadas —por ejemplo, erradicación del hambre y de la pobreza— el mantenimiento de un nivel sensiblemente alto de crecimiento de una manera continuada. Como se verá, la evolución de la gobernanza global contemporánea seguirá aferrándose a la lógica de la maximización del crecimiento como motor del desarrollo y de cambio —véase, a este respecto, subapartado 3.1.—

A la óptica fundada en el crecimiento económico sostenido, empero, se le han ido uniendo paulatinamente consideraciones y sensibilidades ambientales y sociales que hoy reflejan una preocupación global extrema —especialmente, en lo que concierne al cambio climático—. Así, la Declaración de Copenhague, concretándose luego en la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo[65], perfila la pauta de que la persona humana debe ser el sujeto central del desarrollo. Este punto de referencia tiene dos grandes implicaciones: 1) va a constituir la piedra de toque para que, desde el año noventa, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) focalice su análisis y sus propuestas en el *desarrollo humano*[66]; y 2) consolida dos grandes ideas en el marco regulatorio internacional del desarrollo, junto a los aspectos ambientales y sociales involucrados, que identifican el desarrollo como un derecho humano y al desarrollo como un proceso basado en derechos humanos.

---

[63] Organización de las Naciones Unidas para la Educación y la Cultura (UNESCO), «Recomendaciones del Informe Pearson (resumen)», *El Correo*, vol. xxiii, 1970 (El Informe Pearson. Nueva estrategia para un desarrollo global), p. 16.

[64] Grupo del Banco Mundial, «La colaboración en la transformación del desarrollo: Nuevos enfoques para formular estrategias de lucha contra la pobreza que los países consideren como propias», Grupo del Banco Mundial, Washington D. C., marzo 2000, p. 2, en: *https://www.imf.org/external/np/prsp/pdf/esl/prspbroc.pdf*.

[65] Asamblea General: A/RES/41/128, «Declaración sobre el derecho al Desarrollo», de 4 de diciembre de 1986.

[66] «El mensaje principal de este documento es que, si bien es absolutamente necesario aumentar la producción nacional (PIB) para alcanzar todos los objetivos esenciales del hombre, lo más importante es estudiar cómo se traduce este crecimiento —o deja de traducirse— en desarrollo humano en diversas sociedades» (PNUD, *Informe sobre el Desarrollo Humano*. 1990, Bogotá, PNUD/ Tercer Mundo Editores, 1990, p. 13).

La propuesta de elaboración de un proyecto de tratado internacional sobre el derecho al desarrollo fortalece esta mirada regulatoria y profundiza en el reconocimiento jurídico internacional del propio derecho al desarrollo y su vinculación con los derechos humanos; particularmente es relevante el principio general del art. 3.c) del proyecto sobre el desarrollo basado en derechos humanos:

> Habida cuenta de que el desarrollo es un derecho humano que es indivisible de todos los demás derechos humanos, y que está interrelacionado con ellos y es interdependiente, las leyes, políticas y prácticas de desarrollo, incluida la cooperación para el desarrollo, deben estar fundamentadas desde el punto de vista normativo en un sistema de derechos y sus correspondientes obligaciones establecido por el derecho internacional. En consecuencia, la promoción, el respeto y el disfrute de ciertos derechos humanos y libertades fundamentales no pueden justificar la denegación de otros derechos humanos y libertades fundamentales[67].

La interrelación entre desarrollo y derechos humanos ha sido un asunto sensible —sobre todo, tras la adopción de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo— en la construcción de la cooperación internacional para el desarrollo, dentro del espacio definido a partir del liderazgo de la ONU. La clave es la adopción por el Grupo de Naciones Unidas para el Desarrollo, en 2003, del *Entendimiento Común sobre el Enfoque basado en Derechos Humanos* (EBDH), fundamento y argumento de la constitución de los derechos humanos como un fin en sí mismo del desarrollo. El EBDH se fue convirtiendo en el «principal conceptual framework» del sistema de Naciones Unidas —y siendo también «employed by some governments, development aid agencies and NGOs»—, para garantizar que el desarrollo «is not operationally realized in a manner inimical to human rights, but rather in a way that ensures respect, protection and fulfilment thereof»[68].

La cooperación internacional para el desarrollo abarca «un conjunto de actuaciones de Estados, organizaciones internacionales y, más recientemente, actores privados para promover el progreso económico y social de los países que lo necesitan»[69]. No se reduce, pues, ni a la acción pública ni a la ayuda oficial al desarrollo (AOD)[70] —ni tan solo, sin dejar de ser un vector esencial, al asunto de la financiación del de-

---

[67] Asamblea General: A/HRC/54/50, «Proyecto de pacto internacional sobre el derecho al desarrollo. Informe del Presidente-Relator del Grupo de Trabajo sobre el Derecho al Desarrollo, Zamir Akram (Pakistán)», de 18 de julio de 2013, p. 7.

[68] General Assembly: A/HRC/54/50/Add.1, «Draft international covenant on the right to development, with commentaries», 4 de septiembre 2023, p. 30.

[69] Martinón Quintero, Ruth, *op. cit*., p. 24.

[70] Es decir, aquella que, según la OCDE: 1) proviene de los gobiernos, ya sean nacionales o estatales, o de sus dependencias; 2) está encaminada a mejorar el desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo; y 3) es una subvención o un préstamo a tasa de interés más

sarrollo—. Ha venido siendo, política y prácticamente, una actividad compleja y poliédrica, plagada de reproches y contradicciones[71], desde el prisma de su efectividad o de la crítica a su raíz neocolonial, inclusive del alcance del compromiso de los países desarrollados —que, desde 1970, sugirió que los países desarrollados deberían dedicar al menos el 0,7 por ciento de su Producto Interior Bruto a la AOD—[72]. Pero, a su vez, es un instrumento que, como refleja al proclamarse el Primer Decenio contra la Pobreza (1997)[73], es importante para lograr el objetivo «erradicar la pobreza absoluta y reducir considerablemente la pobreza en el mundo» (Punto 1) —pidiéndose a los «donantes que den alta prioridad a la erradicación de la pobreza en sus presupuestos y programas de asistencia», además de orientar a los programas y órganos del sistema de Naciones Unidas a la priorización de este asunto (Punto 13)—.

La evolución de la gobernanza económica global —a examen en el próximo apartado— ha contemplado y coadyuvado a mutaciones en este ámbito, entre las cuales y de forma muy esquemática se quieren resaltar: 1) la potenciación en las últimas décadas del comercio internacional y de las inversiones extranjeras directas como instrumentos de desarrollo económico susceptibles, teóricamente, de aminorar la pobreza[74]; 2) la menor disponibilidad de muchos Estados donantes de recursos financieros para aumentar o incluso mantener el nivel de su AOD, confiándose más en el sector privado, tanto en lo concerniente

---

baja que la del mercado (Brian Keeley, *De la ayuda al desarrollo. El combate internacional de la pobreza*, París, Esenciales OCDE, OECD Publishing, 2015, p. 3).

[71] Véase, por ejemplo, esta reflexión realizada a finales de los sesenta por el Presidente de la Comisión sobre Desarrollo Internacional que elaboró el llamado informe Pearson en torno a la ayuda oficial al desarrollo: «En algunos países donantes hay una creciente oposición e indiferencia hacia la ayuda para el desarrollo por considerarse que es costosa, ineficaz e innecesaria, o peor aún, que constituye un derroche» (Lester B. Pearson, «El desarrollo, empresa común. Una nueva estrategia global», *El Correo*, vol. xxiii, 1970 —El Informe Pearson. Nueva estrategia para un desarrollo global—, p. 6).

[72] Punto 43 de la Resolución 2626 (XXV) de la Asamblea General de la ONU (Asamblea General: A/RES/2626, «Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo», de 24 de octubre de 1970); en ella se establece también como meta que la «tasa media de crecimiento anual del producto bruto de los países en desarrollo considerados en conjunto deberá ser por lo menos del 6 por ciento» (Punto 13).

[73] Asamblea General: A/RES/52/193, «Primer Decenio de las Naciones Unidas para la erradicación de la Pobreza», de 18 de diciembre de 1997.

[74] La financiación del desarrollo, cuando se vincula a la inversión extranjera directa, se desplaza a actividades claramente condicionadas por los mercados y por la actividad de las empresas multinacionales que despliegan generalmente políticas extractivas que no se ajustan a estándares jurídicos internacionales de garantía de los derechos humanos o a cualquier lógica de redistribución de los beneficios de la actividad económica. Sin embargo, en 2023, pese a que la inversión extranjera directa sigue siendo «leading source of external financing for developing economies, accounting for 44 per cent of total financial inflows in 2023», sus flujos hacia los países en desarrollo han decrecido en este año un 7 por ciento (United Nations Conference on Trade and Development, *World Investment Report 2024. Investment facilitation and digital government.* Nueva York, United Nations Publications, 2024, p. 11).

a la acción filantrópica (ayuda privada al desarrollo) como a la actividad con ánimo de lucro (inversión extranjera directa) para financiar el desarrollo[75]; 3) la tendencia de los Estados donantes tradicionales a la vinculación entre seguridad y la cooperación al desarrollo[76], así como al fortalecimiento de la condicionalidad —no necesariamente siempre por objetivos ligados al desarrollo sostenible—; 4) la creación de un escenario favorable a la expansión de las alianzas Sur/Sur en la que los donantes preferentes son los países emergentes —amén de la denominada cooperación triangular—[77]; y 5) las tradicionales dudas sobre la efectividad de la AOD[78] a las que añadir la variable negativa que constituye a su alrededor la proliferación de la corrupción.

El doble interrogante conclusivo de este subapartado, que se intentará responder en el siguiente apartado —pero especialmente en lo que

---

[75] «Según estimaciones de los investigadores, de 1995 a 1998, la AOD representó 82 por ciento de los flujos de ayuda, la filantropía privada 17 por ciento, y los nuevos socios para el desarrollo, solo 1 por ciento. Un decenio más tarde, entre 2005 y 2008, las estimaciones calcularon que la filantropía privada casi se había duplicado a 34 por ciento, mientras que la proporción de los nuevos socios para el desarrollo se había quintuplicado a 5 por ciento» (Brian Keeley, *op. cit.*, p. 56).

[76] A raíz de los atentados de 11 de septiembre de 2001 y la apreciación de que la cooperación internacional al desarrollo debería tener en consideración los intereses propios (de seguridad) del donante (*ibid.* p. 78), en cierta oposición a la aproximación centrada en la seguridad humana, el aumento de la AOD —con mayor atención a los Estados frágiles— y los «cambios en las prioridades geográficas de la misma son algunos de los indicadores más visibles del intenso proceso de securitización de la ayuda tras el 11-S» —pues el «fuerte aumento de la AOD desde 2000-2001 es atribuible a este proceso de securitización, más que al impulso de los ODM o de los acuerdos de la Conferencia de Financiación del Desarrollo de Monterrey en 2002»— (José Antonio Sanahuja y Julia Schünemann, «El nexo seguridad-desarrollo: entre la construcción de la paz y la securitización de la ayuda», en José Antonio Sanahuja (ed.), *Construcción de la paz, seguridad y desarrollo. Visiones, políticas y actores,* Madrid, Editorial Complutense, 2012, pp. 44-45).

[77] Supone que «un donante establecido colabora con un nuevo socio (al que suele denominarse "país pivote") y con un país en desarrollo beneficiario» (Brian Keeley, *op. cit*., p. 162); no es posible realizar un análisis pertinente de las repercusiones y condicionantes de la cooperación al desarrollo y de la AOD en el marco de las alianzas Sur/Sur (una amplia evaluación en: Sachin Chaturvedi, Heiner Janus, Stephan Klingeviel, Li Xiaoyun, Andre de Mello E Souza, Elisabeth Sidiropoulos y Dorothea Wehrmann (eds.), *The Palgrave Handbook of Development Cooperation for Achieving the 2030 Agenda*, Palgrave/Mc Millan (Open Access Book), 2021.

[78] A pesar de las reflexiones y la voluntad de consenso plasmada, por ejemplo, en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo y programa de acción de Accra (2005).

Las dudas sobre la efectiva aplicación práctica de la transversalidad de los derechos humanos en la ejecución de los proyectos de desarrollo son perceptibles, por ejemplo, al examinar la práctica alemana (Lea Smidt, Lena Taube y Tobias Polak, «Do aid agencies comply with human rights requirements in Practice? Systematic evidence on the integration of human rights in German development cooperation», *World Development*, vol. 181, 2024, pp. 1-13); ampliándolo a los ODS, «the 2030 Agenda risks not bringing about significant change, but rather serving to legitimise policies that national governments planned to adopt regardless of the SDGs, but which can be presented as a response to the SDGs» (en Sachin Chaturvedi, Heiner Janus, Stephan Klingeviel, Li Xiaoyun, Andre de Mello e Souza, Elisabeth Sidiropoulos y Dorothea Wehrmann (eds.), *Conclusion: Leveraging Development Cooperation Experiences for the 2030 Agenda—Key Messages and theWay Forward*, *op. cit*., p. 708).

concierne al primero de los dos—, implica preguntarse sobre: 1) en qué medida en la actual Sociedad internacional los términos de la gobernanza global relativizan o no realmente la centralidad de la ideología del crecimiento descrita y de la praxis política y económica derivada en favor de abordar la emergencia climática y de las metas sociales incluidas en los ODS[79] —idea que ya se vislumbrara en el Programa de Desarrollo de 1997 de la ONU, al perfilar el compromiso de que el desarrollo, aun exigiendo un crecimiento sostenido, era un proceso de signo multidimensional en sintonía con la noción de desarrollo sostenible[80]—; y 2) si la cooperación internacional para el desarrollo ha dado realmente los resultados esperados o esperables como herramienta para la diminución y erradicación de la pobreza en el escenario global.

III. EL PARADIGMA DE LA GOBERNANZA ECONÓMICA GLOBAL Y LOS CONDICIONANTES REGULATORIOS DE LOS ODS

El examen del avance hacia la consecución del ODS1, al igual que sucede con el conjunto de los ODS, debe tener presente —en un ejercicio de realismo que los datos ofrecidos en el anterior apartado remarcan— cuál es el paradigma de gobernanza económica global existente, así como en qué medida tienen cabida, junto o frente a este modelo de gestión de los asuntos globales, el conjunto de condicionantes regulatorios relacionados con la manera en cómo abordar la pobreza. Esta reflexión general sobre los condicionantes regulatorios se desarrollará en dos subapartados: 1) la contextualización política y económica de los ODS; y 2) las esferas regulatorias internacionales y comunitarias de carácter ambiental y social.

1. La contextualización política y económica de los ODS

Las dificultades objetivas que implica en la Sociedad internacional del siglo XXI llevar a cabo una eficiente gestión global y estatal para erradicar la pobreza —incluso exacerbadas por crisis tales como la pandemia de covid-19 o la invasión rusa de Ucrania[81]— deben relacionarse necesariamente con la forma en que se entiende, modela y evoluciona la gobernanza económica global durante las últimas décadas.

---

[79] Téngase presente, en esta dirección, que el ODS 17 —Alianza para lograr los objetivos— hace un llamamiento a través de sus metas a proyectar en la gobernanza global un mayor compromiso para tejer alianzas, tanto alianzas públicas (por ejemplo, dentro de los ejes Norte/Sur y Sur/Sur) como público-privadas y de la sociedad civil —meta 17.7—.

[80] Asamblea General: A/RES/51/240, «Programa de Desarrollo», de 20 de junio de 1997.

[81] Están por ver todavía las repercusiones políticas y socioeconómicas derivadas del último episodio de la recurrente crisis palestino-israelí, e, incluso, de modo más general, la presidencia de Donald Trump.

Solo en estos términos puede contextualizarse la razón por la que resulta tan difícil imaginar que las propuestas de Philip Alston sean, efectivamente, viables en la práctica a pesar de la reconducción de ciertos parámetros económicos arraigados en el modelo regulatorio:

> La pobreza es fruto de decisiones políticas y su eliminación requiere: a) volver a definir la relación entre el crecimiento y la eliminación de la pobreza; b) hacer frente a la desigualdad y optar por la redistribución; c) promover la justicia fiscal; d) instaurar la protección social universal; e) centrar las funciones del gobierno; f) adoptar una gobernanza participativa; y g) adaptar la medición internacional de la pobreza[82].

El primer elemento que debe considerarse está relacionado con la emergencia del G20, tras la crisis financiera de 2007/2008, como principal foro para la cooperación internacional, para orientar las políticas económicas de los Estados y para coordinar las respuestas a la crisis financiera con el fin de facilitar la renovación de la arquitectura financiera internacional[83] —contando con otros foros y redes transgubernamentales especializados susceptibles de generar directrices y estándares de regulación financiera—. El G20 adquiere, pues, un protagonismo rector de la gobernanza económica global «providing political leadership and policy direction»[84] —en detrimento, de la aparente centralidad de la ONU y del art. 1.4 de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas que perfila a esta como centro de armonización, también, de la cooperación internacional en el ámbito económico[85]—. Lo que, en definitiva, supone una manifestación de *multilateralismo elitista*[86] *y oligárquico* en el terreno económico y financiero —basado

---

[82] Asamblea General: A/HRC/44/40, *op. cit*., p. 1.

[83] Jorge Carrera, «El G20, la crisis y el rediseño de la arquitectura financiera internacional», *Working Paper, Central Bank of Argentina (BCRA),* núm. 45, 2009, p. 10.

[84] Pascal Lamy, «Global Governance: From Theory to Practice», *Journal of International Economic Law,* vol. 15, núm. 3, 2012, p. 724.

[85] Se sitúa el G20, en el ámbito económico y financiero, como principal centro armonizador de los esfuerzos de las naciones por alcanzar determinados propósitos comunes en el ámbito económico y financiero ante la potencialidad negativa de la crisis.

Es preciso reflexionar sobre el hecho de que, en 2009, un comité de expertos —entre cuyos miembros se encontraba el Premio Nobel de Economía, Joseph Stiglitz— apostó por una nueva gobernanza económica global, con mayor intensidad reguladora, que en lo institucional debía fundamentarse en la ONU y en la creación de un Consejo de Coordinación Económica Global, con un nivel equivalente al de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad de la ONU y un mandato dirigido a «to assess developments and provide leadership in economic issues while taking into account social and ecological factors», atendiendo a que la ONU que «is the most legitimate forum for achieving greater coherence among different actors» (General Assembly: A/CONF.214/CRP.1, «Report of the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System», 11 de junio 2009, pp. 73-74, párrs. 17 y 20).

[86] Andrew F. Cooper, «The G20 as an improvised crisis committee and/or a contested "steering committee" for the world», *International Affairs,* vol. 86, núm. 3, 2010, p. 742.

en la relevancia sistémica de sus miembros[87]—, y es una expresión muy representativa de una legitimidad distinta de la que pueda proyectar la ONU —sin duda, una legitimidad más democrática y plural desde el prisma de la interrelaciones intergubernamentales—.

Junto a la reforma de la arquitectura financiera y del subsiguiente Plan de Acción para Implementar los Principios de Reforma, el G20 en su *Declaration of the Summit on Financial Markets and the World Economy* (2008) dejó claras dos cosas: 1) que pretendía restaurar el crecimiento económico (párrafo 1); y 2) que el proceso debía guiarse desde la creencia en que «market principles, open trade and investment regimes, and effectively regulated financial markets foster the dynamism, innovation, and entrepreneurship that are essential for economic growth, employment, and poverty reduction» (párrafo 2). La idea, coherente con lo expresado previamente, era que debía impulsarse un «strong, sustainable and balanced global growth» para propiciar una recuperación duradera que crease buenos empleos, como se desprende del párrafo 13 de la *Leader's Statement of the Pittsburg Summit* (2009).

Si la aproximación a la necesidad de impulsar el crecimiento económico prende en el G20 desde sus orígenes, en 2016, el *G20 Leaders' Communique of Hangzhou Summit* parece incorporar, a su manera, la Agenda 2030, ya que «as the premier forum for international economic cooperation» (párrafo 6), decide reforzar la coordinación política para:

> To use all policy tools —monetary, fiscal and structural— individually and collectively to achieve our goal of strong, sustainable, balanced and inclusive growth (párrafo 7).

Además, se afirma en su párrafo 5 que los miembros del G20 están decididos a:

> To foster an innovative, invigorated, interconnected and inclusive world economy to usher in a new era of global growth and sustainable development, taking into account the 2030 Agenda for Sustainable Development, the Addis Ababa Action Agenda and the Paris Agreement[88].

La Agenda 2030 parece adquirir todavía un mayor peso específico en el discurso del G20 en 2023 (*G20 New Delhi Leaders' Declaration*), en coherencia con la evolución de la aproximación del G20, particularmente, en asuntos relacionados con el ODS5, partiéndose de que es

---

[87] Anthony Payne, «The G8 in a changing global economic order», *International Affairs*, vol. 84, núm. 3, 2008, p. 529.

[88] Esto implica que se da pie a un de Plan de Acción del G20 para la Agenda 2030 (párr. 33) que debe permitir continuar con las prioridades al respecto del G20: «food security, nutrition, sustainable agricultural growth and rural development», lo que debe ayudar a aliviar la pobreza (párr. 41); esta, junto a su mención dentro de la referencia a las políticas inclusivas, es la única referencia a la pobreza.

necesario (párrafos 4 y 5), entre otras cosas, acelerar un crecimiento fuerte (por consistente o sostenido), sostenible, equilibrado e inclusivo que se compadezca con la implementación de la Agenda 2030, por ejemplo, fortaleciendo el proceso de descarbonización de la economía —el cual enfatiza la necesidad de transiciones justas[89]—.

La evolución de los términos en que el G20 se ha expresado entre 2008 y 2023 como foro de cooperación económica puede resumirse en dos ideas: 1) sin negar lo positivo de los cambios operados en su comprensión de los objetivos de la Sociedad internacional y de los Estados en el ámbito socioeconómico, vinculados a las agendas ambientales y sociales, esto no significa necesariamente un replanteamiento susceptible de ser tildado de profundo, mucho menos de radical, de los fundamentos del paradigma de gobernanza económica global y de los postulados neoliberales que han venido resultando predominantes desde el denominado consenso de Washington; y 2) la mención a la pobreza y a las metas del ODS1 son escasas, por lo que cabe inferir que se sigue en la estela de considerar que el crecimiento económico que se pretende que sea *fuerte* (por equivalencia de sostenido) —si bien sostenible, equitativo e inclusivo— debe bastar para lograr luchar adecuadamente contra la pobreza.

Es importante señalar cómo la idea de un crecimiento fuerte, sostenible, equitativo e inclusivo al que se refiere el G20, haciéndose de algún modo partícipe aparentemente de lo prevenido en la Agenda 2030, ha sido generalmente asumido por las principales Organizaciones internacionales de carácter económico y también social: por ejemplo, la OCDE[90] o el FMI[91]; la OIT, incluso, en su *Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo*, de 21 de junio de 2019, acaba por afirmar la necesidad de fomentar un «crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible» —asumiendo, en coherencia con el sustrato mismo de la Agenda 2030, que indefectiblemente el crecimiento económico es el elemento central de los ODS—[92].

El interrogante a este respecto es si, en todo caso, la necesidad de crecimiento fuerte es imperativa y coherente para potenciar efectivamente un desarrollo sostenible en el que se progrese de modo integrado en el logro de los ODS y si, dentro de los parámetros de una *economía*

---

[89] Véase capítulo del mismo autor.

[90] «After the financial crisis, G20 Leaders […] launched the Framework for achieving strong, sustainable, and balanced growth, which is being implemented in the G20 Framework Working Group (FWG). The OECD actively participates in the FWG» (OECD, *Strong, Sustainable, Balanced and Inclusive Growth*, en: *https://www.oecd.org/g20/topics/inclusive-growth/*.

[91] «The IMF produces annual G-20 Reports on Strong, Sustainable, Balanced, and Inclusive Growth (SSBIG) to summarize progress toward SSBIG and recommended policy actions [desde 2017 a 2023, ya con ese título]» (IMF, *G-20 Reports on Strong, Sustainable, Balanced, and Inclusive Growth,* en: *https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLs/SSBIG-reports*).

[92] Asamblea General: A/HRC/44/40, *op. cit*., p. 16, párr. 60.

verde, acciones como el autoconsumo energético o el consumo de bienes con mayor nivel de penetración de la economía circular (y el reciclaje) permiten efectivamente de modo realista seguir sosteniendo un modelo económico sustentado en la generación de niveles significativos de crecimiento económico a medio y largo plazo —en particular entre los países más desarrollados—[93].

Adicionalmente, dos preguntas subsiguientes permiten alimentar la reflexión: 1) si estos parámetros rectores explicitan realmente la voluntad de acometer «una reforma profunda del sistema económico imperante —sistema que genera amplias desigualdades para garantizar su subsistencia—», en una dirección cosmopolita que alumbre una nueva tipología de gobernanza económica global[94]; y 2) si la perpetuación de la «doctrina del crecimiento económico» y de una voluntad de articular el crecimiento dentro de y conforme a las coordenadas de políticas favorables determinadas por el mercado son la panacea para la erradicación de la pobreza, cuando existen pruebas de que esto no es verdaderamente automático ni siempre da un resultado favorable en esta dirección[95].

En opinión de un economista como Joseph Stiglitz, uno de los aspectos esenciales de una aproximación a la bondad intrínseca del crecimiento, la denominada teoría del *goteo*[96], «no funciona» como instrumento favorecedor de las personas más pobres —la evidencia empírica, señala Roberts, no respalda ni mucho menos tal teoría[97]—, puesto que «gran parte de la desigualdad [en un contexto de crecimiento económico] es fruto de la captación de rentas […] y de la ausencia

---

[93] Recuérdese a este respecto el ODS12 pretender fortalecer la producción y el consumo responsables con el fin de garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles que permitan, en perspectiva intergeneracional, asegurar la subsistencia de las generaciones presente y de las futuras.

[94] José Antonio Sanahuja y Sergio Tezanos Vázquez, *op. cit*., p. 538.

[95] Asamblea General: A/HRC/44/40, *op. cit*., pp. 16 y 17, párrs. 60 y 62.

Y añade: «Las políticas tradicionales favorables al crecimiento, como la reducción del impuesto de sociedades, las "reformas" laborales, la desregulación, los recortes de los servicios derivados de la austeridad y la privatización, pueden tener efectos devastadores en el bienestar de los pobres y en la capacidad del Estado para reducir la pobreza. A no ser que se midan cuidadosamente, la reducción de los servicios públicos, la liberalización del comercio y la desregulación de los mercados de trabajo pueden perjudicar a los trabajadores. La privatización de los servicios perjudica desproporcionadamente a los pobres, y a menudo provoca un aumento de las tarifas de los usuarios y un recorte de los salarios en busca de beneficios desproporcionadamente elevados para los inversores» (*ibid*. p. 17, párr. 62).

[96] Esta teoría «aboga más específicamente por una menor carga fiscal en el extremo superior del espectro económico para aumentar los ingresos de quienes ahorrarán e invertirán más. Es un subterfugio para aumentar las ganancias de las empresas en detrimento de los salarios so pretexto de alentar la inversión. El aumento de los ingresos y las ganancias de los ricos eventualmente goteará al resto de nosotros cuando los ricos gasten su dinero o inviertan en sus empresas» (Michael Roberts, «La economía del goteo», *Revista de Economía Institucional*, vol. 25, núm. 48, 2023, p. 6).

[97] *Ibid*., p. 8.

de igualdad de oportunidades»[98]. En suma, no lo hace porque «growth doesn't automatically benefit all» —aun cuando ese crecimiento genere «the resources with which to tackle some of society's most intractable problems, including those posed by poverty»—[99].

El sustrato de este estado de la cuestión deriva de aspectos claves del paradigma de la gobernanza económica global que no han sido superados todavía: 1) la intensidad de la primacía del mercado (o de los mercados) como instrumento de determinación de la organización económica e, inclusive, de algunos parámetros organizativos de la sociedad —hay que señalar, hoy, particularmente, la relevancia de los mercados financieros—; 2) la amplísima autonomía de acción y de decisión que en este escenario es ofrecido a los operadores económicos privados —muy especialmente a las empresas multinacionales— en una economía, en las últimas décadas, crecientemente globalizada y con estrategias de negocio transnacionales; 3) en consonancia con lo anterior, la capacitación de estos operadores económicos privados para tomar decisiones de inversión y de gestión que inciden en los poderes económicos estatales y en las sociedades[100] decidiendo sobre los niveles de inversión y de financiación —«la dependencia cada vez mayor del sector privado para acabar con la pobreza mundial, ya sea mediante las paridades del poder adquisitivo o la filantropía, es un callejón sin salida»[101]—, e, inclusive, operando en el ámbito de la determinación de la solvencia de los Estados y de la calificación financiera de su deuda (agencias de calificación privadas); y 4) la pervivencia de la tendencia a que el Estado, aun cuando sean cada vez más perceptibles comporta-

---

[98] Joseph E. Stiglitz, «Desigualdad. La economía debería estar al servicio de la sociedad», *Finanzas y Desarrollo*, septiembre de 2014, p. 18.

[99] Joseph E. Stiglitz, *The Price of inequality. How Today's Divided Society Endangers Our Future*, Nueva York, W. W. Norton & Company, 2012, p. 282.

[100] Y, desde esta perspectiva, como pone de relieve la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (véase subapartado 3.2.), constituyéndose en autores o cómplices junto a las autoridades estatales de violaciones de los derechos humanos y de la realización de actividades que perpetúan la pobreza o no contribuyen significativamente a erradicarla. A este respecto, aun cuando se puedan observar algunos avances, téngase presente de modo general que; 1) el ordenamiento jurídico internacional, más allá de los documentos de *soft law* (por ejemplo, los *Principios Rectores de Empresas y Derechos Humanos* de la ONU, las *Líneas de Conducta de la OCDE para Empresas Multinacionales* o la *Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social*, de la OIT), o de las perspectivas futuras que pueda abrir el proyecto de *Tratado vinculante de las Naciones Unidas sobre empresas y derechos humanos* en el que se trabaja en la ONU, no ha logrado todavía adoptar e implementar un marco jurídico internacional de responsabilidad directa para las empresas multinacionales o un compromiso estatal generalizado y firme en orden a asegurar que la misma se exija dentro de su jurisdicción o extraterritorialmente; y 2) tampoco el marco de la Regulación Privada Transnacional ofrece unos estándares de exigencia suficientes para comprometer a estos operadores económicos privados de modo sustantivo con los derechos humanos y la lucha contra la pobreza. Piénsese en la importancia que se da, para alcanzar los ODS, a la implicación de los operadores económicos privados y al diálogo social para hacerlos realmente efectivos.

[101] Asamblea General: A/HRC/44/40, *op. cit*., p. 22, párr. 84.

mientos no tan ortodoxos y previsibles al respecto, se constituya en un agente político, económico y normativo que fomenta la participación de su sistema económico en la economía globalizada, en detrimento —de conformidad con el la teoría del denominado *trilema de la globalización*[102]— de las políticas sociales y redistributivas susceptibles de mejorar el bienestar del conjunto de la población y de profundizar en la lucha contra la pobreza. Estos parámetros son verdaderos condicionantes regulatorios —en gran medida, más bien limitativos que potenciadores— para la generación de una agenda global abierta realmente a la Agenda 2030.

Estos condicionantes regulatorios repercuten en la evolución del Derecho internacional económico, dentro del cual son perceptibles transformaciones, tímidas, aunque positivas, que no dan un vuelco radical a la comprensión predominante de la gobernanza económica global —subrayando, eso sí, la voluntad de progresar en los postulados de la Agenda 2030 dentro de una estructura de gobernanza, en apariencia, no demasiado idónea—. La noción y los parámetros determinantes del desarrollo sostenible, pues, presentan una penetración significativa en lo ambiental y social, pero manifiestan un sensible déficit en su dimensión económica.

Cuando se habla de la financiación del desarrollo, por ejemplo, sea tanto en referencia a la cooperación internacional en general o a la ayuda al desarrollo, sea como manifestación de mecanismos públicos —incluida la cooperación Sur/Sur— o de iniciativas al respecto del sector privado —por ejemplo, a través de la filantropía o de la inversión extranjera directa—, no deja de ser loable la llamada a un *nuevo contrato social* inserta en la Agenda de Acción de Addis Abeba formulada durante la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación del Desarrollo, con la pretensión de consolidar la protección social y los servicios esenciales para todos[103].

---

[102] Danni Rodrik, *The Globalization Paradox. Why Global Markets, States, and Democracy Can't Coexist*, Oxford, Oxford University Press, 2011, pp. 69-70 y 200-201. Los Estados, en consecuencia, dentro de lo que sería genéricamente el estándar regulatorio más habitual, sin perjuicio de las especificidades que cada sociedad refleja, «pursue policies that they believe will earn them market confidence an attract trade and capital inflows: tight money, small government, low taxes, flexible labor markets, deregulation, privatization, an openness all around» (*ibid*., p. 201).

[103] «To end poverty in all its forms everywhere and finish the unfinished business of the Millennium Development Goals, we commit to a new social compact. In this effort, we 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. We also encourage countries to consider setting nationally appropriate spending targets for quality investments in essential public services for all, including health, education, energy, water and sanitation, consistent with national sustainable development strategies» (United Nations, *Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development [Addis Ababa Action Agenda],* United Nations, 2012, párr. 12).

Es relevante, en esta dirección, que, reconociéndose la centralidad de los operadores privados para aumentar el crecimiento y para la financiación de las actividades económicas que lo maximicen, se apele a la necesidad de un redimensionamiento regulatorio para disponer de «regulatory frameworks to better align private sector incentives with public goals, including incentivizing the private sector to adopt sustainable practices, and foster long-term quality investment»[104]; de lo que puede inferirse que el desarrollo sostenible no se encuentra necesariamente inserto como un interés primordial de los operadores económicos privados en sus actividades y que su aportación al logro de las metas de la Agenda 2030 —incluido el ODS1—[105] debe ser incentivada desde el ámbito público. Adicionalmente, aun reconociendo la apertura del FMI a ver con mejores ojos, como una inversión, el gasto social, «sus principales prescripciones apenas han cambiado y sus iniciativas de protección social parecen más destinadas a aplacar las críticas que a proteger a los pobres»[106].

La penetración de la Agenda 2030 es también perceptible —con resultados apreciablemente desiguales— en acuerdos bilaterales o multilaterales de libre comercio o de asociación y en los tratados bilaterales de promoción y protección de las inversiones, abriendo vías para una más que moderada internormatividad del Derecho internacional económico con otros sectores normativos del ordenamiento jurídico internacional implicados en la delimitación regulatoria de la Agenda 2030[107].

Un ejemplo muy ortodoxo y de muy limitada remisión al desarrollo sostenible se encuentra en el *India-Australia Economic Cooperation and Trade Agreement*, de abril de 2022 (entrada en vigor: 29 de diciembre de 2022), en el cual en ningún momento se cita tampoco a la pobreza expresamente como ámbito de cooperación[108]: 1) en su Preámbulo se hace solo mención al *crecimiento sostenible* así como el respectivo derecho a establecer regulaciones para satisfacer objetivos legítimos de bienestar público; 2) en sus objetivos generales no se hace referencia

---

Nótese que el compromiso —totalmente extrapolable— se refiere a los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

[104] *Ibid*., párr. 36.

[105] Por ejemplo, la Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) ha indicado que, en el «ecuador de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se observa, en cuanto a las necesidades de inversión, que el déficit de inversión en los países en desarrollo en todos los sectores relevantes para los ODS ha aumentado de 2,5 billones de dólares en 2015 a más de 4 billones de dólares anuales en la actualidad» (UNCTAD, *Informe sobre las inversiones en el mundo. 2023. Panorama General*, Ginebra, Naciones Unidas, 2023, p. 2).

[106] Asamblea General: A/HRC/44/40, *op. cit*., p. 17, párr. 63.

[107] Está disponible una amplia base de datos de estas tipologías de acuerdos internacionales en: UNCTAD: *Investment Policy Hub*, en: *https://investmentpolicy.unctad.org/*.

Sobre comercio internacional y pobreza, véase capítulo del Dr. Xavier Fernández.

[108] El trabajo solo es mencionado como factor productivo en lo concerniente a las certificaciones de origen obligatorias para el exportador —art. 4.23—.

alguna al desarrollo sostenible; 3) el medio ambiente y la protección de la seguridad y la salud son mencionadas en el art. 7.6. como objeto de regulación técnica —Obstáculos Técnicos al Comercio—[109].

Más abiertos a considerar el desarrollo sostenible resultan estos dos otros ejemplos:

— El *Acuerdo de Libre Comercio entre Chile y Paraguay*, de 1 de diciembre de 2021 (en vigor desde 14 de febrero de 2024), plantea en el Preámbulo que el tratado internacional debe promover la igualdad de derechos entre hombres y mujeres y el bienestar de los trabajadores, «protección y conservación del medioambiente y la contribución del comercio al desarrollo sostenible» así como «la cooperación mutua en asuntos ambientales relacionados con el comercio». Dentro del mismo, destaca la existencia de tres capítulos, 11, 12 y 13, respectivamente, dedicados a la relación del comercio y el trabajo[110], el medio ambiente[111] y el género[112].

— El *Tratado de Libre Comercio entre la Unión Europea y Nueva Zelanda*, de 9 de julio de 2023 (en vigor desde 1 de mayo de 2024)[113], pretende conforme a su Preámbulo, junto a la mejora del nivel de vida de las respectivas poblaciones y el avance en la igualdad de género, intensificar las relaciones económicas, comerciales y de inversión «de acuerdo con el objetivo del desarrollo sostenible, en su dimensión económica, social y medioambiental, y a promover el comercio y la inversión respetando los elevados niveles de protección medioambiental y laboral y las normas pertinentes reconocidas internacionalmente y los acuerdos en los que son parte». El Capítulo 19 se dedica específicamente al comercio y el desarrollo sostenible, y en su art. 19.1.2 los participantes «reconocen que el desarrollo sostenible abarca el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente, tres aspectos interdependientes que se refuerzan mutuamente», enlazándose la protección del libre comercio con el cumplimiento de los Estados de sus compromisos sobre asuntos laborales, ambientales (incluido el cambio climático,

---

[109] Parecido percepción general se deriva del *Tratado de Libre Comercio entre la República del Ecuador y la República Popular China*, de 10 de mayo de 2023 (en vigor desde 1 de mayo 2024), en el que las referencias al desarrollo sostenible, amén del Preámbulo, se incluyen en el apartado de cooperación científica, técnica e innovación y en la cooperación agrícola.

[110] Apoyando, por ejemplo, la promoción de «políticas orientadas al desarrollo sostenible en su dimensión laboral» o afirmando «su compromiso con el Programa de Trabajo Decente» conforme a la *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa* (2008) —art. 11.2.c y d)—.

[111] Se incluyen compromisos de los Estados, por ejemplo, en relación con el acceso a la justicia ambiental —art. 12.6—.

[112] Partiendo de la importancia del ODS5 —art. 13.1.e)— y el compromiso de ambos Estados de implementar sus obligaciones jurídicas internacionales en materia de género, amén de desarrollar unos compromisos generales al respecto —arts. 13.3 y 13.4—.

[113] *DOUE,* L 229, de 28 de febrero 2024.

la biodiversidad, los bosques, pesca y acuicultura) y la igualdad de género[114] —en cualquier caso, ninguna mención específica a la pobreza es identificable—[115].

Estos ejemplos, a pesar de reflejar solo muy mínimamente la amplia práctica existente en los últimos decenios, son ilustrativos de la heterogeneidad del enfoque sobre las cuestiones relativas al desarrollo sostenible dentro de los marcos regulatorios bilaterales del libre comercio en función de los países intervinientes y de la necesidad de conjugar sus intereses diferenciados. Asimismo, ponen de manifiesto la escasa relevancia dada al ODS1 —salvo en la medida en que pueda entenderse implícitamente que la potenciación del comercio bilateral *per se* contribuye siempre y de forma necesaria a la lucha contra la pobreza—.

La Unión Europea, por su parte, ha tendido en sus acuerdos de asociación a promover y fortalecer progresivamente el desarrollo sostenible y la cooperación para hacerlo posible: por ejemplo, el *Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por una parte, y los miembros de la Organización de Estados de África, el Caribe y el Pacífico, por otra*, de 19 de julio de 2023[116] (Acuerdo de Samoa), es comprendido como una contribución para el logro de los ODS —art. 1.2—, lo que es coherente con sus objetivos generales —art. 1.3[117]— y sus principios —art. 2—. Este tratado internacional establece como prioridades estratégicas, entre otras, los derechos humanos, la democracia y una gobernanza centrada en las personas; el desarrollo humano y social; el crecimiento y el desarrollo sostenibles e inclusivos; la sostenibilidad ambiental y el cambio climático —en buena medida, además, se integran en los ámbitos claves de cooperación dentro de los protocolos regionales que acompañan al acuerdo—[118].

---

[114] Entre otras previsiones, por ejemplo, la eliminación «de los derechos de aduana» para «suprimir los derechos de aduana sobre los bienes medioambientales originarios de la otra Parte» —art. 19.11.2 conforme al art. 2.5—.

[115] Un interesante estudio de los tratados internacionales de esta naturaleza, aunque focalizado en los derechos laborales fundamentales, y con un amplio análisis de la práctica europea, puede verse en: Carmen Martínez San Millán, *La integración normativa de los derechos laborales fundamentales en los sistemas comerciales internacionales,* Valencia, Tirant lo Blanch, 2024, pp. 327-441.

[116] Aplicación provisional desde 1 de mayo de 2024.

[117] Entre ellos, «fomentar el desarrollo humano y social y, en particular, erradicar la pobreza y abordar las desigualdades, velando por que todas las personas disfruten de una vida digna y porque nadie se quede atrás, prestando especial atención a las mujeres y las niñas» —art. 1.3.c.—.

[118] Hay que señalar que el vigente Sistema de Preferencias Generalizadas de la Unión Europea, en concreto el SPG+, establece un régimen de estímulo que favorece a los países menos desarrollados que persigan el desarrollo sostenible y la buena gobernanza —lo que abarca ser Parte y aplicar adecuadamente 27 tratados internacionales sobre buena gobernanza, medio ambiente, derechos humanos y derechos laborales— (texto consolidado del *Reglamento [UE] Núm. 978/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, por el que se*

En una dirección no demasiado distinta, el *SACUM-UK EPA* (2019)[119] establece en su Parte I como uno de sus objetivos esenciales «contribute to the reduction and eradication of poverty through the establishment of a trade partnership consistent with the objective of sustainable development» —art. 1.c)—; a partir de ahí, se plantea la cooperación internacional para implementar el acuerdo, entre otras cosas en relación con el desarrollo sostenible —arts. 3 a 14—.

Más ortodoxo desde el prisma de la clásica interacción entre crecimiento y pobreza resulta el *Trade and Economic Partnership Agreement between EFTA States and the Republic of India*, de 10 de marzo de 2024, que establece en su Preámbulo que el compromiso compartido de «to pursue the objective of sustainable development, whose pillars economic development, social development and environmental protection are mutually supportive», y dispone de un capítulo 11 (sobre comercio y desarrollo sostenible), en el que se plasma el acuero de promover un comercio internacional que contribuya al desarrollo sostenible —señalándose asimismo que no es intención del acuerdo armonizar los estándares laborales y ambientales de los Estados Partes (art. 11.1.2 y 3)[120]—.

Finalmente, el *Acuerdo entre el Reino de España y la República de Colombia para la promoción y protección recíproca de inversiones*, de 31 de marzo de 2005[121], perfila el desarrollo sostenible como un objetivo regulatorio legítimo —art. 14— y reconoce «que no es adecuado fomentar la inversión debilitando o reduciendo las medidas de protección que proporciona su legislación medioambiental, laboral o de derechos humanos» —art. 16—; muy distinta es la indiferencia al respecto del *Acuerdo entre el Reino de España y el Reino de Arabia Saudí para la promoción y protección recíproca de inversiones*, de 9 de abril de 2006[122].

El examen de estos tratados internacionales manifiesta una diferente incardinación del desarrollo sostenible —oscilando entre fórmulas muy disímiles en lo concerniente a su potencial centralidad dentro de la implementación del acuerdo— que no es siempre congruente con

---

aplica un sistema de preferencias arancelarias generalizadas y se deroga el Reglamento [CE] no 732/2008 del Consejo [*DOUE,* L303, 31 octubre 2012], junto a sus modificaciones).

[119] *Economic Partnership Agreement between the Southern African Customs Union Member States and Mozambique, of the one part, and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, of the other part,* 9 de octubre de 2019.

[120] El art. 11.3.1. dispone que «trade should contribute towards broad-based, sustainable and inclusive growth, which is necessary to alleviate poverty, raise standards of living, ensure full employment and a large and steadily growing volume of real income and effective demand, and expand the production of and trade in goods and services» —una clásica aproximación desde una visión del irremediable del binomio crecimiento/pobreza—.

[121] *BOE*, núm. 219, 27 de septiembre de 2007.

[122] *BOE*, núm. 287, 28 de noviembre de 2016.

la importancia igual de las tres dimensiones del desarrollo sostenible —económica, social y ambiental—, y, en definitiva, no convierte el desarrollo sostenible necesariamente en condicionante regulatorio primordial de los compromisos económicos —mucho menos, si se hace referencia a la pobreza—.

Todo ello lleva a, de algún modo, a compartir la idea de Cardesa y Cocciolo[123]:

> Pervasive neoliberal ideological biases will need to be purged from current global market constitutionalism, before a new global material constitutionalism that is both attuned to the Earth System's limits and geared towards the stabilization of social reproduction can be developed.

El interrogante definitivo es si el intento de implementación de la Agenda 2030 va a dar lugar meramente a una operación cosmética que siga escondiendo la inadecuación del paradigma de la gobernanza económica global —para regocijo de los grupos de poder más interesados en su conservación—, o bien va a suponer una reconducción consistente de sus postulados, abriendo la posibilidad de apertura a una reforma parcial pero sólida en pro del desarrollo sostenible, a una transformación profunda del sistema económico global y de sus condicionantes políticos, económicos y regulatorios o a una sustitución radical y revolucionaria de las formas que caracterizan la gobernanza económica global —a mayor intensidad de reformulación, por supuesto, muchas menores posibilidades, por ahora, de éxito—. En todo caso, estas aproximaciones diferenciadas del potencial transformador del desarrollo sostenible nos redirigen a una vertiente esencial para comprender el sentido y futuro de la Agenda 2030: la delimitación del avance en los ODS es también, y de manera muy significativa, un asunto político —lo es porque los parámetros de convergencia de lo económico, lo social y lo ambiental se rigen por vectores y decisiones políticas—. A este respecto, hay que estar igualmente atento a la modificación que se va operando respecto a la valoración general de los efectos del proceso globalizador —no tan positiva como hace años— y a los cambios estructurales que se vienen vislumbrando desde el prisma político y económico en cómo el conjunto de los Estados abordan su adaptación a los parámetros de su desarrollo —por ejemplo, con una tendencia suficientemente apreciable de fragmentación de la visión uniforme del proceso globalizador y de la aparición de ámbitos fragmentados de acción y de interés diferenciados dentro del mismo, o bien la potenciación de alianzas dentro del espacio Sur/Sur—.

---

[123] Antonio Cardesa Salzmann y Endrius Cocciolo, «Global Governance, Sustainability and the Earth System: Critical Reflections on the Role of Global Law», *Transnational Environmental Law*, vol. 8, núm. 3, 2019, p. 449.

2. Esferas regulatorias internacionales y comunitarias de carácter ambiental y social

En el marco del paradigma de gobernanza económica existente, y aun a pesar de su evolución, son perceptibles tres ideas que focalizan la comprensión de los condicionamientos regulatorios generales de naturaleza económica que inciden en la ejecución de los ODS, incluido el ODS1: 1) el Estado, como actor socioeconómico, parece dirigir de modo preferente su acción política —pese a que la política social y los gastos sociales puedan no ser percibidos como un desajuste que afecta gravemente a la primacía regulatoria del mercado/de los mercados— hacia la apertura de su sistema económico a las exigencias de la maximización de su integración en la economía global en orden a garantizar un nivel óptimo de crecimiento; 2) el Derecho internacional económico ofrece hoy una integración normativa incompleta y no excesiva de las dimensiones social y ambiental que incluye la noción de desarrollo sostenible y que impulsan los ODS, sin perjuicio de que también el Derecho internacional general introduzca vectores de internormatividad adicionales —por ejemplo, reforzando la juridicidad de ciertos aspectos de los ODS[124]—; y 3) en consecuencia, esta conformación sistémica de la gobernanza económica global no favorece un entorno condicional favorable a la adopción de estrategias intensivas y complejas para erradicar la pobreza.

Aun admitiendo la importancia cualitativa de los condicionantes regulatorios socioeconómicos, parece igualmente evidente que el desarrollo sostenible tiene otras dimensiones —social y ambiental— que, si conforman también la idea y los valores del desarrollo sostenible, deberían situarse como elementos transversales y centrales en la definición y determinación de la gobernanza económica global. Piénsese, a este respecto, que una visión u otra son o pueden ser determinantes

[124] Mientras, por ejemplo, si entre los principios estructurales o esenciales de Derecho internacional público que rigen las relaciones entre los sujetos de Derecho internacional se encuentran el de cooperación internacional y el de buena fe, los mismos deben tenerse presenten en orden a la ejecución de los ODS (Florabel Quispe-Remón, «El derecho internacional y los ODS: la eficacia de su cumplimiento a seis años de su puesta en marcha», *Revista iberoamericana de estudios de desarrollo/Iberoamerican journal of development studies*, vol. 11, núm. 2, 2022, p. 201), es posible plantearse, hasta cierto punto, la potencial «naturaleza legal de la Agenda 2030 como parte del derecho internacional consuetudinario», partiendo, en esa dirección, de que cada ODS «refleja un tema radicalmente distinto y encuentra en su contenido distintas prácticas internacionales o evoluciones normativas» y que cabe diferenciar «en cada caso en particular, cuan cristalizada es la costumbre que representa el ODS en particular» (Juan Carlos Sainz-Borgo, «Los Objetivos de Desarrollo Sustentable y la Agenda 2030 desde una perspectiva jurídica internacional», en Javier López de Goicoechea Zabala y Enrico Pascucci de Ponte (eds.), *Estado de Derecho, Políticas Públicas y Derechos Humanos*, Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi, 2020, pp. 804-805).

de la estrategia de cada Estado para avanzar en el desarrollo sostenible y, específicamente, en la erradicación de la pobreza.

Un autor como Vanderhole mantiene, empero, que: «Strong definitions of sustainable development introduce a hierarchy between these objectives and give prominence to the ecological and social one»[125]. Esta opinión puede conciliarse con lo anterior si se admite, cómo la realidad regulatoria actual parece demostrar, que la definición de desarrollo sostenible —y, por tanto, su penetración en el corazón del paradigma de gobernanza económica global— parece, en la práctica, más laxa y difusa cuando se aborda desde la óptica de la gobernanza económica global que la que se infiere de la ofrecida por el autor mencionado. Pero es que, además, esta percepción que otorga un mayor peso específico en aras del desarrollo sostenible a lo ambiental y lo social demanda algo que, sobre todo si se parte de lo ambiental, parece impensable a tenor de las coordenadas regulatorias en presencia:

> Ecological or post-growth economics, and to some extent also doughnut economics, has argued that the prominence of the ecological objective of sustainable development necessitates de-growth in the North, at least to make the transition to sustainable throughput levels. It also argues in favour of global collective responsibility for sustainable development and of burden sharing between North and South. For Africa and the global South more generally, economic growth is not excluded, but in order to avoid the ecological pitfalls of unlimited economic growth as pursued in the global North, it seems advisable to balance the economic, ecological and social objectives. The global North has to contribute to this balancing process through international assistance and cooperation, as part of a global redistribution effort[126].

Es obvio que, desde la perspectiva de los parámetros de la gobernanza económica global contemporánea, no parece factible que se impulsen políticas de decrecimiento o siquiera menos atentas a lograr unas tasas anuales lo más altas que sea posible de crecimiento económico por la existencia de una emergencia ambiental o la profundización en el desarrollo sostenible —se tienen por totalmente compatibles—. Además, atendiendo a la centralidad en esta obra de la erradicación de la pobreza, no parece viable, según la óptica predominante al uso, la pretensión de prescindir del crecimiento sostenido como vector esencial que debe impulsar las estrategias contra la pobreza, ya que cualquier

---

[125] Wouter Vandehole, «De-Growth and Sustainable Development: Rethinking Human Rights Law and Poverty Alleviation», *Law and Development Review*, vol. 11, núm. 2, 2018, p. 671.

[126] *Ibid*.

Obsérvese el papel de instrumento de redistribución interestatal entre países desarrollados y los países menos desarrollados de la cooperación y la ayuda al desarrollo —como a nivel interno lo tienen, por ejemplo, los instrumentos de naturaleza fiscal o las políticas de rentas—.

hipotético balance entre lo económico, lo social y lo ambiental tiene, *a priori*, una premisa ineludible: el crecimiento económico. La principal pregunta queda en el aire: ¿es factible globalmente un desarrollo sostenible sin decrecimiento o disminución significativa del crecimiento al menos en los países desarrollados?

La interrelación entre las dimensiones ambiental y social, por otro lado, es más que evidente. No en vano, como ha señalado la Comisión Africana de Derechos Humanos[127], frente a la situación de la población ogoni en el delta del Níger, el Estado «has given the green light to private actors, and the oil companies in particular, to devastatingly affect the well-being» de la población, y, en este contexto, se ha producido la vulneración del que es el «most fundamental of all human rights, the right to life», asegurándose a renglón seguido que la «pollution and environmental degradation to a level humanly unacceptable has made living in Ogoniland a nightmare»[128].

Mas esta vinculación sustantiva y real no resulta pacífica en lo jurídico, y, en todo caso, es susceptible de ser interpretada desde diversas aproximaciones y niveles de interacción —siempre, claro está, desde la predominancia de la dimensión económica—.

Si el Acuerdo de Paris es representativo de esa dimensión ambiental en lo concerniente al cambio climático, en su parte dispositiva no se encuentra reflejada una *aproximación basada en derechos humanos* asociada al cambio climático, aun cuando hubo Estados que apoyaron tal expectativa[129]; en su Preámbulo —parte no vinculante del tratado internacional pero significativa a efectos interpretativos— es donde se puede leer:

> Reconociendo que el cambio climático es un problema de toda la humanidad y que, al adoptar medidas para hacerle frente, las Partes deberían respetar, promover y tener en cuenta sus respectivas obligaciones relativas a los derechos humanos, el derecho a la salud, los derechos de los pueblos indígenas, las comunidades locales, los migrantes, los niños, las personas con discapacidad y las personas en situaciones vulnerables y el derecho al desarrollo, así como la igualdad de género, el empoderamiento de la mujer y la equidad intergeneracional [párrafo 11].

---

[127] Reconociendo previamente la importancia de un medio ambiente «clean and safety» y su vinculación a los derechos económicos, sociales y culturales en la medida que sus efectos afectan a la calidad de vida y la salud (African Commission on Human and People's Rights, *The Social and Economic Rights Action Center and the Center for Economic and Social Rights v. Nigeria, African Commission on Human and Peoples' Rights, Comm. 155/96* [2001], párr. 51).

[128] *Ibid*., párrs. 58 y 67; véase también el capítulo de la Dra. Marcia Rodrigues.

[129] Vilja Johansson, «Just Transition as an Evolving Concept in International Climate Law», *Journal of Environmental Law*, vol. 35, 2023, p. 234.

Otras frases del Preámbulo lo vinculan a los derechos humanos y también a los ODS: 1) se considera una prioridad la seguridad alimentaria y la lucha contra el hambre; 2) se señala la importancia de la «importancia de la educación, la formación, la sensibilización y participación del público, el acceso público a la información y la cooperación»; 3) se hace referencia a la necesidad de una reconversión justa de la fuerza laboral y de la creación de trabajo decente y de empleos de calidad: y 4) se hace mención a la vinculación de la lucha contra el cambio climático y la pobreza en el contexto del desarrollo sostenible —aunque es el único parámetro que de forma muy genérica se traslada a la parte dispositiva integrada en el objetivo esencial del acuerdo (art. 2.1)—.

Este planteamiento alienta una triple preocupación: 1) la ausencia de un marco referencial en la parte dispositiva genera el temor a que los derechos humanos no sean integrados en las políticas estatales de lucha contra el cambio climático o se incorporen de modo insuficiente —a pesar de que el Preámbulo remarque la obligación estatal de respetar, promover y garantizar sus obligaciones sobre derechos humanos[130]—; 2) en lo que concierne a la transición justa, más allá del Preámbulo, que nos sitúa en la órbita de la tradición de su relación con meras transiciones energéticas, la comprobación de si la práctica posterior de los Estados Parte subraya o no «the importance of human rights as a means of securing just transitions»[131]; y 3) que estas insuficiencias devalúen la atención especial, fuera de su ligamen con el crecimiento económico, que merece la pobreza.

En el ámbito de la Unión Europea, el Pacto Verde Europeo perfila las ambiciones compartidas de los Estados Miembros en relación con el desarrollo sostenible sobre todo con objetivos de naturaleza ambiental —entre ellos, una transformación productiva— y, por consiguiente, con una clara repercusión en el sistema económico de cada Estado Miembro. En consonancia con esta óptica, se traslada la necesidad de una transición socialmente justa como un factor de las políticas estatales, contando con la contribución de las acciones y políticas de la Unión Europea para su desarrollo[132].

---

[130] Vilja Johansson, *op. cit*., p 238.

Cabe reflexionar sobre la seguridad jurídica que puede aportar el hecho de que esta aproximación basada en derechos humanos a la solución del cambio climático deba ser incorporada por vía interpretativa —lo que *a priori* implica una debilidad regulatoria de partida—.

[131] *Ibid*., p. 248.

[132] Comisión Europea: COM (2019) 640 final, «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones —El Pacto Verde Europeo—», 11 de diciembre 2019, p. 19; se señala, por ejemplo, desde el prisma de las políticas fiscales que existirá un contexto para «reformas fiscales de gran calado que supriman las subvenciones a los combustibles fósiles, desplacen la carga tributaria desde el trabajo hacia la contaminación y tengan en cuenta las *consideraciones sociales* [el resaltado es propio]» (*ibid*., p. 21).

El Pacto Verde Europeo, aunque perfila que el plan de acción descrito comporta una dimensión social, no apareja directamente una aproximación a la acción climática y a su proyección transformadora en el ámbito económico basada en derechos humanos. Más bien, la implicación de los derechos humanos —particularmente de los derechos económicos, sociales y culturales— se desprende del conjunto de acciones y programas que sirven para financiar la transición justa o la acompañan como parte de las políticas comunitarias en la medida que se dirigen a potenciar la dimensión social de la Unión Europea. Poniendo como referentes adicionales el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y las derivaciones desde 2011 del llamado *Semestre Europeo,* la piedra angular a este respecto debe encontrarse en el denominado *Pilar Europeo de Derechos Sociales* —completado por su Plan de Acción— que es visto desde la óptica del Pacto Verde Europeo como un instrumento que «guiará la acción comunitaria y de los Estados [Miembros] velando por que nadie se quede atrás»[133].

El Pilar Europeo de Derechos Sociales (PEDS), según la propia Unión Europea en ocasión de su proclamación en 2017:

> Expresa los principios y derechos esenciales para el buen y justo funcionamiento de los mercados laborales y de los sistemas de bienestar de la Europa del siglo XXI. Reafirma algunos de los derechos del acervo de la Unión y añade nuevos principios que abordan los desafíos derivados de los cambios económicos, tecnológicos y sociales. Para que los principios y derechos tengan jurídicamente fuerza ejecutiva, es necesario adoptar antes medidas específicas o legislación al nivel adecuado[134].

El PEDS se fundamenta en veinte principios, relacionados con tres grandes capítulos o áreas: 1) *igualdad de oportunidades y de acceso al mercado de trabajo* (educación, formación y aprendizaje permanente; igualdad de género; igualdad de oportunidades; apoyo activo para el

---

[133] Comisión Europea, *Documento COM (2019) 640 final*, *op, cit.*, 4.

Desde una perspectiva crítica sobre la política social europea, y admitiendo que la extrema pobreza es innegable en Europa, hay autores que advierten que «the European poverty agenda evolved from partial denial in some member states (like Germany) to a broad acceptance of relative income poverty and material deprivation of households», y que la aceptación política de la pobreza, empero, «was accompanied by a mitigating "evasion" of the poverty problem through a focus on the inherently vague and broad concept of "social exclusion" (and further policy concepts like "social inclusion", "social protection" and "social investment")»; de forma que, particularmente desde la crisis generada en 2008, «severe forms of poverty and extensive exclusion, hence producing what we would term the dark reality of absolute poverty in Europe» (Helmut P. Gaisbauer, Gottfried Schweiger y Clemens Sedmak, «Conclusion: responding to the dark reality of absolute poverty in European welfare states», en Helmut P. Gaisbauer, Gottfried Schweiger y Clemens Sedmak (eds.), *Absolute poverty in Europe. Interdisciplinary perspectives on a hidden phenomenon*, Bristol, Cambridge University Press [publicación en línea], 2019, p. 399).

[134] *Proclamación interinstitucional sobre el pilar europeo de derechos sociales* (*DOUE*, C428, 13 de diciembre de 2017, Preámbulo, párr. 14).

empleo); 2) *condiciones de trabajo justas* (empleo seguro y adaptable; salarios; información sobre las condiciones de trabajo y la protección en caso de despido; diálogo social y participación de los trabajadores; equilibrio entre vida profesional y vida privada; entorno de trabajo saludable, seguro y adaptado y protección de datos); y 3) *protección e inclusión sociales* (asistencia y apoyo a los niños; protección social; prestaciones por desempleo; renta mínima; pensiones y prestaciones de vejez; sanidad; inclusión de las personas con discapacidad; cuidados de larga duración; vivienda y asistencia para las personas sin hogar).

El PEDS, contemplado desde una visión de conjunto, constituye un instrumento de gobernanza social para el conjunto de los Estados Miembros de la Unión Europea, entroncado particularmente con el art. 3 del Tratado de la Unión Europea[135], y cuyo contenido puede interrelacionarse con los objetivos de política social —cabe recordar que se trata de una competencia compartida— del art. 151 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, ofreciendo una delimitación propia y comparativamente avanzada de los derechos sociales en este ámbito regional.

El marco regulatorio comunitario ofrece una arquitectura más consistente respecto a qué derechos humanos —especialmente, qué derechos económicos y sociales— deben priorizarse para la construcción de un espacio social y, más específicamente, constituir la base de la consolidación de la dimensión social que acompañe a la transición ecológica y económica que anunciara el Pacto Verde Europeo. El tratamiento de los derechos sociales que se realiza deja claro que se vincula la política estatal con la lucha para erradicar o cuando menos contener la pobreza —traduciendo qué debe priorizarse al hacer efectivos estos derechos sociales para que nadie quede atrás—[136].

Ahora bien, cabe especular con lo que significan para la consecución de las metas sociales del PEDS, y también para la erradicación de la pobreza en Europa, la dirección de los proyectos financiados, por ejemplo, a través del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia —e incluso de otras acciones comunitarias complementarias—. Parece bastante obvio que la orientación de los flujos financieros pretende la transformación del sistema económico de los Estados Miembros, sobre

---

[135] Particularmente de los dos primeros párrafos. del apartado 3: 1) «La Unión establecerá un mercado interior. Obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Asimismo, promoverá el progreso científico y técnico»; y 2) «combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño».

[136] Sobre el abordaje de la pobreza en la Unión Europea, véase capítulo del Dr. Luis Jimena.

todo desde la doble perspectiva verde y digital. En consecuencia, los objetivos reales, sin dejar de tener relación finalista mediata con las metas del PEDS, subrayan que el cambio económico debe ser el fundamento esencial que genere un caldo de cultivo para su consecución; y esto implica, si se atiende a un problema como la pobreza, una desatención particular y porcentual desde un punto de partida financiero a las acciones dirigidas a específicamente a abordar la actual y grave problemática de la pobreza en los Estados Miembros[137].

Sin renunciar a ver en el PEDS una iniciativa positiva para condicionar desde el plano regulatorio comunitario las políticas de los Estados Miembros, tampoco puede dejarse de lado un planteamiento regulatorio que nos sitúe algo más allá de lo expuesto. Con independencia de la aproximación expresa o no que se realiza a ellas desde las dimensiones económica y ambiental, tanto universalmente como regionalmente en Europa —ámbito regional puesto como ejemplo por integrarse España en él— debe evidenciarse cómo el Derecho internacional de los derechos humanos vincula a los Estados, de modo diferenciado, por una serie de obligaciones jurídicas internacionales que teóricamente condicionan sus actividades económicas y ambientales. Esto es relevante porque de estas obligaciones jurídicas internacionales puede derivarse un mayor nivel de exigencia o de precisión regulatorias que los derivados de los elementos programáticos y estrictamente normativos internacionales que rigen el logro de los objetivos de desarrollo sostenible o los contenidos sobre el mismo incluidos en el Derecho internacional económico.

Dentro de este *marco de derechos humanos,* como señala Magdalena Sepúlveda, se «ofrecen directrices para las actividades destinadas a la erradicación de la pobreza»:

> Un enfoque de derechos humanos no establecerá necesariamente las medidas normativas concretas requeridas, ya que queda a discreción de los Estados formular las políticas de reducción de la pobreza que consideren más apropiadas para sus circunstancias. No obstante, ese enfoque exige efectivamente a los Estados que tomen en consideración sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos al formular las políticas y otras iniciativas relacionadas con la reducción y/o la eliminación de la pobreza.
>
> Luchar contra la pobreza desde una perspectiva de derechos humanos también significa que deben tenerse en cuenta los principios fundamentales de los derechos humanos al formular, aplicar y evaluar políticas destinadas a eliminar o mitigar la pobreza[138].

---

[137] Considerando, además, que la llamada de nuevo a la disciplina presupuestaria de los Estados miembros de la Unión Europea es un hecho que se antoja inmediato o muy próximo en el tiempo.

[138] Asamblea General: A/63/274, «Informe de la Experta independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza Nota del Secretario General», 13 de agosto 2008, p. 9 y 16, párrs. 11 y 19.

Aun cuando todos los derechos humanos tienen, sin duda, interrelación con la lucha contra la pobreza —por ejemplo, derechos civiles y políticos como el derecho a la personalidad jurídica o el derecho de acceso a la justicia la tienen, directa o indirectamente—, quiere destacarse la importancia de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) como pilar político-jurídico[139] que condiciona la aproximación desde los derechos humanos a la pobreza, sin perjuicio de señalar también la relevancia del derecho a un medio ambiente sano y adecuado por su interrelación con la pobreza ambiental y los parámetros de las exigencias de la justicia ambiental.

Una aproximación sucinta y general de su dimensión universal comporta incidir en los siguientes ámbitos:

— El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) aporta una serie de parámetros que confluyen en entender que el Estado Parte está condicionado regulatoriamente a luchar contra la pobreza, incluso más allá de que la efectividad de los DESC se plantee como un logro progresivo[140], en particular, gracias a la interpretación del Comité de derechos Económicos, Sociales y Culturales: 1) el PIDESC es un instrumento jurídico internacional que ha codificado cómo deben ser las preferencias distributivas estatales, estableciendo que el Estado Parte debe «to ameliorate, if not attempt to eradicate income inequality through international law»[141], lo que le compromete a mantener un nivel básico de protección social —bajo los principios de no regresión y de la existencia de obligaciones mínimas respecto a cada DESC—; 2) dentro de esa aproximación es importante indicar que todo Estado tiene la «obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos [DESC]» que son reconocidos por el PIDESC[142]; 3) estas obligaciones mínimas son esenciales «en las políticas nacionales e internacionales

[139] Y «es un pilar fundamental de la Agenda 2030 (Consejo Económico y Social: E/C.12/2019/1, "La promesa de no dejar a nadie atrás: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Declaración del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales», 5 de abril 2019, p. 2, párr. 4).

[140] Artículo 2.1. del PIDESC: «Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos».

[141] Diane A. Desierto, *Public Policy in International Economic Law. The ICESCR in Trade, Finance and Investment,* Oxford, Oxford University Press, 2015, p. 25.

[142] *Observación general núm. 3 La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párr. 1 del art. 2 del Pacto)*, 14 de diciembre de 1990, párr. 10 (ONU: HRI/GEN/1/Rev.9 [vol. I], «Recopilación de las Observaciones General y Recomendaciones Generales adoptadas por los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos», 27 de mayo de 2008, p. 19); posteriores observaciones generales particularizan su alcance específico en relación con cada DESC.

de desarrollo» y «en las estrategias para combatir la pobreza»[143]; y 4) esta percepción, asimismo, refuerza la potencial justiciabilidad de los DESC y, en consecuencia, la posibilidad de encauzar las reclamaciones basadas en ellos respecto a las acciones y políticas estatales.

— La OIT ha identificado, a partir de la Constitución de la OIT[144], la existencia de cinco derechos fundamentales en el trabajo[145]: 1) los cuatro primeros derechos fundamentales mediante la redacción original de la *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*, de 18 de junio de 1998; y 2) el quinto de ellos, el derecho a un entorno de trabajo seguro y saludable, añadido mediante 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. A este respecto se puede añadir que estos derechos fundamentales en el trabajo: 1) más allá de lo que se comentará en el próximo punto, son exigibles a los 187 Estados Miembros de la OIT con independencia de si son o no Partes de los Convenios fundamentales de la OIT en cuanto que se identifican como principios derivados de la Constitución de la OIT; y 2) están integrados como elemento jurídico del trabajo decente y, por tanto, del ODS8.

— No puede eludirse la posibilidad de que esas obligaciones mínimas relativas a los DESC[146] y los derechos fundamentales en el trabajo de la OIT sean, en la actualidad, parte ya del Derecho internacional general —más allá de que puedan serlo indirectamente por su conexión con aquellos derechos civiles y políticos que indudablemente lo son (por ejemplo, el derecho a la vida)—. Aunque siga no siendo

---

[143] Consejo Económico y Social: E/C.12/2001/10, *op. cit*., p. 6, párr. 17.

Hay que advertir cómo, en el proyecto de tratado internacional sobre el derecho al desarrollo, solo se hace referencia expresa a la pobreza de manera muy general en la propuesta de parte dispositiva como fundamento de uno de los deberes de cooperación de los futuros Estados Parte [art. 13.1.*b)*], debiendo hacerlo para «Poner fin a la pobreza en todas sus formas y dimensiones, lo que incluirá erradicar la pobreza extrema» (Asamblea General: A/HRC/54/50, *op. cit*.).

[144] Sin perjuicio de que los denominados *Convenios fundamentales* de la OIT puedan servir para identificar el contenido esencial de los mismos.

[145] La libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva; la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; la abolición efectiva del trabajo infantil; y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación; y el derecho a un entorno de trabajo seguro y saludable.

[146] El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha suscitado la duda al hacer referencia a la integración de los DESC básicos como parte del Derechos internacional general (Consejo Económico y Social: E/C.12/1/Add.69, «Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Israel», 31 de agosto de 2001, párr. 12), sin embargo, esta mención bien podría pensarse que identifica *derechos básicos* con esas obligaciones mínimas que son las que ha inferido del contenido del tratado internacional.

doctrinalmente una cuestión del todo pacífica[147], hay elementos suficientes conforme a la práctica internacional para señalar que «some core economic and social rights»[148] se han integrado en el mismo consuetudinariamente y que el punto de referencia son esos mínimos denominadores comunes.

En su dimensión regional europea cabe destacar, en el ámbito del reconocimiento jurídico de los derechos económicos y sociales, la especificidad que representa el art. 30 de la Carta Social Europea revisada (Derecho a protección contra la pobreza y la exclusión social)[149], sin perjuicio de que otras de sus disposiciones vinculen al Estado Parte en esa misma dirección[150]; todo lo cual convierten a la Carta Social Europea revisada en un tratado internacional singular. Es importante señalar que la práctica del Comité Europeo de Derechos Sociales ha dado pie a aportaciones interesantes para delimitar el contenido jurídico de lo exigible al Estado Parte, por ejemplo, y entre otras[151]: 1) la adopción de una aproximación global y coordinada a la pobreza y la exclusión social —debiendo disponer de un marco analítico y de la determinación de unas prioridades—; 2) la adopción de medidas para prevenir y remover obstáculos para el acceso a los derechos económicos y sociales; 3) la disposición de recursos financieros adecuados, lo que puede comportar la adopción de una política fiscal expansiva para prevenir

---

[147] Al menos para albergar propuestas de identificación semejantes pero no iguales: Alston apunta a que el núcleo esencial de los DESC, expresado en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (hoy podría ser el que se desprende de los ODS), forma parte del Derecho internacional consuetudinario por su vinculación a los mismos Alston, Philip, «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,* vol. 27, núm. 3, 2005, p. 774.

[148] Christian Tomuschat, *Human Rights. Between Idealism and Realism,* Third edition, Oxford, Oxford University Press, 2014, p. 42. Sin perjuicio de que parezca que no pueda considerarse que formen actualmente *per se* de las normas imperativas de Derecho internacional, salvo en lo que concierne a la prohibición de la esclavitud o a la posibilidad de que, como sucede expresamente con el genocidio —una de las conductas que incluye es el sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial—, se encuentren en el origen de la comisión de un crimen de Derecho internacional.

[149] «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».

[150] Por ejemplo, sin ánimo de exhaustividad, del derecho a la seguridad social (art. 12), el derecho a la asistencia social y médica (art. 13), el derecho a los beneficios de los servicios sociales (art. 14), el derecho de las personas discapacitadas a la autonomía, a la integración social y a la participación en la vida de la comunidad (art. 15), el derecho de la familia (y de los niños y jóvenes) a protección social, jurídica y económica (arts. 16 y 17), derecho a la protección en caso de despido (art. 24) o el derecho a la vivienda (art. 30).

[151] Council of Europe, *Digest of the Case-Law of the European Committee on Social Rights*, Strasbourg, Publication of Council of Europe, 2022, pp. 196-199.

la pobreza y la exclusión social; y 4) la disponibilidad de definiciones nacionales de pobreza y exclusión social y metodologías de medición susceptibles de revisión.

Este marco de derechos humanos, universal y europeo, suscita algunas dudas si se aprecia cómo la satisfacción de las necesidades sociales que implica el adecuado goce y disfrute de los DESC se deja, en gran medida, en manos del mercado y, en ese sentido, de los actores económicos privados (no solo el suministro de alimentos, sino también prestaciones como la salud). El Estado, en gran medida, adecuándose al paradigma socioeconómico dominante, ha trasladado la actividad prestacional (externalizándola) hacia el sector privado (incluidos los agentes del tercer sector); cumple el Estado, entonces, una función básicamente reguladora y de vigilancia, aunque aporta o puede aportar recursos económicos, materiales y humanos para proporcionar los bienes y servicios susceptibles de satisfacer tales expectativas o expandir el alcance de los niveles aceptables a tenor de los recursos disponibles. En esta tesitura, el Estado ha ido transformándose de modo creciente en un *Estado garante* —frente al tradicional Estado prestacional—, en el sentido de que su principal responsabilidad es la «de garantía de esas prestaciones por un sector privado que se ha fortalecido y racionalizado en los últimos tiempos»[152].

El interrogante es si, atendiendo al contenido completo del marco de derechos humanos que cabe tener presente para avanzar en el desarrollo sostenible —y, en concreto, para erradicar la pobreza, en cuyo caso se trata de asegurar al menos las necesidades básicas—, este modelo prestaciones es o no viable y susceptible de atender adecuadamente estas expectativas, ante: 1) la magnitud de los retos complementarios que implican la transformación productiva y ambiental —incluidos los retos que implica la 4.ª revolución industrial—; 2) los niveles de financiación y de inversión necesarios, que comprometen al Estado y su endeudamiento; y 3) el interés real de la participación de un sector privado, no necesariamente integrado por empresas especializadas o entidades del tercer sector, que no siempre prioriza o se decanta por la eficacia prestacional sino por otras prioridades, como la maximización del beneficio empresarial[153] —ofreciendo servicios a la baja o niveles inadecuados de trabajo decente para sus trabajadores—.

---

[152] José Esteve Pardo, «La Administración garante. Una aproximación», *Revista de Administración Pública,* vol. 197, 2005, p. 39.

[153] «Se la massimizzazione del profitto (profit-maximization) dei grandi proprietari (*shareholders*) è il fine cui le attività (anche quelle criminali) delle imprese globalizzate sono focalizzate, il contraltare più allarmante è rappresentato proprio dalla violazione, innanzitutto, del diritto alla salute (e/o alla sostenibilità ambientale) e, più in generale, di tutti i diritti umani facenti capo a quei soggetti che sono coinvolti dall'attività di impresa e cioè i creditori, i clienti, le comunità locali, la comunità globale e la società nel suo insieme (*stakeholders*)» (Maria

IV. CONSIDERACIONES FINALES

Partiendo de que se está ante un mero planteamiento general de la obra que intenta explicar los parámetros esenciales que determinan el contexto en el que debe desarrollarse la implementación los ODS, y, especialmente, el ODS1, que es el que enmarca la propuesta de trabajo del proyecto con el que se vincula esta obra colectiva —la erradicación de la pobreza y la formulación estatal de estrategias para combatirla—, solo van a ofrecerse unas muy breves y generales consideraciones finales.

La primera y sucinta consideración que realizar es que, tanto global como específicamente en lo que concierne al ODS1, va a ser muy difícil que las metas propuestas en los ODS, y en particular de aquellos de manera más directa vinculados al ODS1, sean realidad en el horizonte de la Agenda 2030. Dejando para de aquí unas líneas las razones atribuibles a la configuración del marco regulatorio, es perceptible cómo se han producido eventos y coyunturas que lo han estado haciendo muy difícil, y que lo seguirán haciendo en los próximos años, junto a la propia intensificación de las repercusiones extremas del cambio climático perceptible en los últimos tiempos: la pandemia de covid-19 y la invasión de Ucrania por la Federación Rusa; queda por ver cuáles serán las consecuencias añadidas de la crisis palestino-israelí —más allá de la dimensiones política y humanitaria del uso de la fuerza armada— o del alcance disruptivo global de la presidencia de Donald Trump.

La segunda consideración es más de fondo y afecta ya a ese marco regulatorio que condiciona las estrategias de lucha conta la pobreza. El paradigma de la gobernanza económica global, por mucho que haya evolucionado asumiendo la noción de desarrollo sostenible, no parece el más adecuado para lograr los ODS, ni mucho menos para específicamente terminar con la pobreza y la desigualdad. Por los motivos que se han expuesto, hay parámetros consustanciales a su construcción que, si no incompatibles, sí resultan de difícil encaje con el sustrato del planteamiento que subyace en el conjunto de los ODS. Es evidente que el potencial modelo de la dimensión económica del desarrollo sostenible no ha penetrado suficientemente como condicionante regulatorio de los postulados de cómo debe funcionar el sistema económico global.

Finalmente, hay condicionantes ambientales y sociales —entre ellos, los que se encuentran en el Derecho internacional de los derechos humanos— que comprometen, en teoría, las estrategias y políticas estatales para avanzar en los ODS1, y. en concreto, respecto a la erradicación de la pobreza. La preocupación ambiental —a caballo de

---

Francesca Tomassini, «Imprese e tutela dei diritti umani. La promozione di attività sostenibili», *Ordine internazionale e diritti umani*, núm. 1, 2024, p. 25).

la emergencia climática— asegura un protagonismo incierto pero sustantivo a la dimensión ambiental del desarrollo sostenible en la esfera global y en la acción estatal, con independencia de si los márgenes reales de lo económico definen un marco de acción suficientemente sólido. Sin embargo, cuando se entra en el ámbito de la dimensión social hay que preguntarse si, de verdad, los Estados o la mayoría de ellos se sienten comprometidos con el conjunto de los condicionantes regulatorios, jurídicamente vinculantes o no, que forman parte de los ODS o que de modo adicional deberían repercutir en la formulación de sus estrategias y políticas, y que deberían conforme al mandato regulatorio impelerles a poner en el centro de sus políticas económicas, sociales y ambientales al ser humano.

ESTRATEGIAS CONTRA LA POBREZA
Y ORDENAMIENTO JURÍDICO INTERNACIONAL
Jordi Bonet y Márcia Rodrigues Bertold (eds.)
ISBN: 979-13-87913-51-9
Madrid, 2025
pp. 65-88
DOI: *10.37417/estrategias-contra-pobreza/02*
Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales
Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License

INICIATIVAS INSTITUCIONALES INTERNACIONALES PARA EL ENFRENTAMIENTO DE LA POBREZA A CAUSA DEL CAMBIO CLIMÁTICO: ESTUDIO DE CASOS

INTERNATIONAL INSTITUTIONAL INITIATIVES ON CLIMATE CHANGE AND POVERTY REDUCTION: CASE STUDIES

Márcia Rodrigues Bertoldi[1]

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: EL TRILEMA POBREZA/CAMBIO CLIMÁTICO/DESARROLLO SOSTENIBLE.—II. LA POBREZA EN PERSPECTIVA MULTIDIMENSIONAL: MÁS ALLÁ DE LA RENTA.—III. LOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS PARA ENFRENTAR EL CAMBIO CLIMÁTICO Y LA POBREZA: MITIGACIÓN, ADAPTACIÓN Y RESILIENCIA.—IV. OIT, FAO Y BM: INICIATIVAS DE CÓMO ENFRENTAR LA POBREZA A CAUSA DEL CAMBIO CLIMÁTICO. 1. Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura (FAO). 3. Banco Mundial (BM).—V. CONSIDERACIONES FINALES.

[1] Investigadora Posdoctoral María Zambrano – Universitat de Barcelona (2022-2024). Profesora Faculdade de Direito da Universidade Federal de Pelotas (*marciabertoldi@yahoo.com*). Todas las páginas web mencionadas han sido consultadas el 10 de abril de 2024.

I. INTRODUCCIÓN: EL TRILEMA POBREZA/CAMBIO CLIMÁTICO/DESARROLLO SOSTENIBLE

La mutación climática y los consecuentes eventos climáticos extremos constituyen una externalidad negativa que incrementa la pobreza, además de la desigualdad de ingresos, de oportunidades de empleo, de acceso a bienes y servicios, entre otras causas. En definitiva, los pobres son los más afectados por estos fenómenos, sobre todo porque tienen un acceso limitado a los recursos y habitan en zonas menos aptas para el asentamiento humano, donde los efectos de los desastres climáticos 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 decimotercero 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. También, gran parte de los órganos principales de las Naciones Unidas y sus organismos especializados desarrollan sus labores teniendo en cuenta el trilema *pobreza/cambio climático/desarrollo sostenible*.

Este estudio de caso pretende revisar las iniciativas de tres organismos especializados de las Naciones Unidas para la erradicación de la pobreza impulsada por el cambio climático. La elección de estos organismos va de encuentro del concepto del desarrollo sostenible (crecimiento económico, inclusión social y protección del medio ambiente) y, en especial, de los objetivos globales 1 (fin de la pobreza), 2 (hambre cero) 8 (trabajo decente y crecimiento económico), 12 (consumo responsable y producción) y 13 (acción por el clima) de la Agenda 2030, tomándose en consideración las alianzas para lograr los objetivos (ODS 17), cuya implementación está lejos de lograrse, especialmente con respecto al cambio climático, a la biodiversidad y a la reducción de las desigualdades[2].

---

[2] «Basándonos en el índice de los ODS, estimamos que solo alrededor del 16 por ciento de las metas de los ODS están en vías de alcanzarse. El 84 por ciento restante muestra un progreso limitado (insuficiente para alcanzar la meta en 2030) o incluso un retroceso» (Jeffrey, Sachs, Guillaume Lafortune y Grayson Fuller, *The SDGs and the UN Summit of the Future. Sustainable Development Report 2024*, SDSN, Paris, Dublin University Press, Dublin, 2024, p. 17).

En definitiva, la pobreza y el cambio climático constituyen un obstáculo al derecho al desarrollo humano sostenible y, en general, para el goce y disfrute de los derechos humanos, para lo que los citados organismos verificados plantean condicionantes regulatorios a ser implementados en el marco de la gobernanza multinivel. Si bien no se presentan como instrumentos jurídicos vinculantes, son importantes estrategias para la lucha contra la pobreza en el ámbito del multilateralismo a causa del actual fenómeno ambiental antropogénico, el clima cambiante.

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, como 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 (en especial los derechos al trabajo, a la alimentación, salud, y vivienda) afectados por las alteraciones del clima, mientras que un conjunto de condiciones necesarias para el desarrollo de la vida humana (y no humana).

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

En un tercer momento, se hará referencia a las iniciativas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT-dimensión social), de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO-dimensión ambiental) y del Banco Mundial (BM-dimensión económica) para combatir la pobreza a causa del clima cambiante, tomando en cuenta los desafíos que la pobreza multidimensional plantea al desarrollo sostenible en tanto que principio de Derecho internacional y objetivo político de las Naciones Unidas, ya que es un tema transversal y decisivo para el logro de la Agenda 2030. Así las cosas, se examinan las proposiciones de la OIT sobre empleos verdes en el escenario de la transición justa, de la FAO para la transformación del sistema alimentario (prácticas sostenibles) y del BM respecto a la financiación verde. En otros términos, se propone revisar algunas de las muchas estrategias posibles y existentes de crecimiento económico sostenible e inclusivo y consecuente promoción de la igualdad. Por una parte, se eligen los organismos responsables por la salvaguarda de los derechos humanos sociales al trabajo y a la alimentación, puesto

que, frecuentemente, son derechos afectados por el cambio climático, además de determinantes para la lucha contra la pobreza. Por otra, se selecciona el BM en tanto que institución financiera mundial que ofrece asistencia y finanzas para la reducción de la pobreza en el espacio de la gobernanza económica global.

II. EL CONCEPTO DE POBREZA EN PERSPECTIVA MULTIDIMENSIONAL: MÁS ALLÁ DE LA RENTA

La privación de necesidades básicas humanas que supone la pobreza tiene diferentes y múltiples orígenes: corrupción, desigualdad, conflictos armados, poscolonialidad, cambio climático, fluctuaciones económicas, entre otros. Igual de plurales son 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 la generación de riesgos para la seguridad (humana), es decir, da pie consecuencialmente a 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 trasnacionales (o globales) o internas[3].

Tanto las evidencias científicas 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: los relativos a la disponibilidad de espacios habitables. En este contexto es una cuestión asociada a la paz.

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 variables. 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 de bajos y altos ingresos 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 econó-

[3] Jordi Bonet Pérez, «La pobreza como vector de inseguridad global e interna: una aproximación regulatoria», *Revista de estudios en seguridad internacional*, vol. 8, núm. 2, 2022.

micos que permiten el acceso a bienes y servicios capaces de satisfacer las necesidades de una vida digna. En este contexto, el Banco Mundial establece el umbral de la línea de pobreza[4] en 6,85 y de la extrema pobreza[5] en 2,15 dólares diarios[6]. La pobreza y pobreza extrema y los ingresos son los parámetros subjetivo y objetivo de las metas del Objetivo 1 de los ODS. Ilustra esta métrica lo que la 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[7]. 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), 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, tomada como la mitad del ingreso familiar promedio de la población total[8]. En el seno de Consejo del Europa, el umbral de la pobreza se sitúa en el 60 por ciento del salario medio de cada país[9]. En estos casos, el método de medición es relativo, pues toma en consideración el nivel general de ingresos. 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)[10], tomando en consideración el Índice de Pobreza Multidimensional Global (IPM-Global), un recurso que mide la pobreza en países de bajos y medios ingresos, 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

---

[4] 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: E/C.12/2001/10, «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», 10 de mayo 2001, párr. 8).

[5] Una combinación de escasez de ingresos, falta de desarrollo humano y exclusión social (HRC: A/HRC/7/15, «Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo», 28 de febrero de 2008). El Banco Mundial estima entre 648 y 719 millones de personas en la pobreza extrema (Banco Mundial, *La pobreza y la prosperidad compartida. Corregir el rumbo*, Washington, 2022, p. 2.).

[6] *Ibid*., p. 4.

[7] OIT, *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo*. *Tendencias 2023*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2023, p. 67.

[8] Al respecto, véase: *https://www.oecd.org/espanol/estadisticas/indice-pobreza.htm*.

[9] Consejo de Europa, *Digest of the case law of the european committee of social rights*, junio de 2022, p. 198.

[10] PNUD, *Global Multidimensional Poverty Index (MPI): Unstacking global poverty: Data for high impact action*, 2023.

el nivel de vida (combustible para cocinar, saneamiento, agua potable, electricidad, vivienda, bienes). En este sentido, es un concepto de *pobreza como carencia material* que comporta la privación de elementos cualitativos capaces para la concreción de derechos humanos.

Desde la perspectiva de la filosofía sobre pobreza de Sen[11], 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 promueven los derechos humanos, debería ser un valor social en los instrumentos político-jurídicos 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[12].

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 A. Cortina[13] 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[14].

En resumidas cuentas,

> 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

[11] Amartya Sen, *Desarrollo y libertad*, Barcelona, Planeta, 2000.

[12] Comité de Derechos Humanos: A/HRC/21/39, «Principios Rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, presentado por la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos», 18 de julio de 2012.

[13] Adela Cortina, *Aporofobia, el rechazo al pobre: un desafío para la sociedad democrática*, 6.ª ed., Barcelona, Paidós, 2017, p. 25.

[14] *Ibid*., p. 80.

> adscripción a una escala particular de valores diferenciada, en alguna medida, de la del resto de la Sociedad[15].

Se mire por donde se mire, es un deber político, jurídico y moral poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todas partes, como compromiso básico del progreso hacia la justicia social global. La pobreza es una deficiencia de desarrollo que limita el progreso social colectivo, limita 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 por ciento en 2010 al 10,0 por ciento en 2015), aunque volvió a ensancharse a partir del 2021, aumentando en el año de 2022 en 70 millones de personas más[16] o entre 75 y 95 millones según el ECOSOC[17]. El Banco Mundial reconoce que el objetivo de reducir la pobreza mundial al 3 por 100 para 2030 era bastante difícil de lograr incluso antes de la actual crisificación global. Los últimos reveses han dejado este objetivo prácticamente fuera del alcance de la Sociedad internacional[18], particularmente tras la pandemia del covid-19 y el conflicto armado 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»[19].

La desigualdad asume una explicación muy clara: desde 1980, la mitad de la renta mundial está en manos del 10 por ciento más rico. De hecho, la cuota de ingresos del 1 por ciento más rico ha seguido aumentando, pasando del 16 por ciento en 1980 al 22 por ciento en 2000, mientras que la cuota del 50 por ciento más pobre se ha mantenido en torno al 9 por ciento[20]. En resumidas cuentas, la desigualdad promovida por la mala distribución global de la riqueza —desigualdad económica[21]— 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 cre-

---

[15] Oscar Altimir, *La dimensión de la pobreza en América Latina*, Santiago de Chile: Cuadernos de la Cepal, 1979, p. 1.

[16] Banco Mundial, *op. cit*., p. 8.

[17] ECOSOC: E/2022/55, «Progresos realizados para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible», 29 de abril de 2022, párr. 13.

[18] Banco Mundial, *op. cit*. p. 9.

[19] AG: A/76/177, «Extrema pobreza y derechos humanos», 19 de julio de 2021, párr. 6.

[20] *Ibid*., párr. 35.

[21] Desde el año 2020, y durante los primeros años de esta década, la riqueza conjunta de los cinco hombres más ricos del mundo se ha duplicado con creces. Durante el mismo período, la riqueza acumulada de cerca de 5000 millones de personas a nivel global se ha reducido (Oxfam*, Desigualdad S. A. El poder empresarial y la El poder empresarial y la fractura global: la urgencia fractura global: la urgencia de una acción pública de una acción pública transformadora*, 2024, p. 9).

cimiento de los ingresos del 40 por ciento más pobre de la población a una tasa superior a la media nacional hasta 2030, a lo que francamente no se llegará, pese a las iniciativas del BM, las que revisaremos en el próximo apartado, y del Fondo ODS que, desde su activación (2019), trabaja en 39 países en programas para el desarrollo sostenible en tres áreas sectoriales: el crecimiento económico inclusivo para la erradicación de la pobreza, la seguridad alimentaria y la nutrición y el agua y saneamiento[22]. El Informe anual de 2023 revela que alrededor de 197 millones de personas tuvieron acceso a servicios sociales nuevos o ampliados en el marco de 236 programas[23].

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 los medios de supervivencia (agricultura y pesca) e injusticia ambiental. La pobreza, en términos ecológicos, se define como un bajo consumo exosomático de energía y de recursos materiales[24]. Desde otra perspectiva, es la falta de un 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[25], con lo cual se proyecta y favorece la injusticia ambiental.

En cualquier caso, las dimensiones de la pobreza examinadas afectan a la consagración y efectividad de los derechos humanos (*pobreza como carencia de derechos*). La pobreza ocasionada por los efectos del cambio climático 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, al ocio, al desarrollo, al medio ambiente sano y a un clima seguro. Esta es la dimensión que este trabajo pretende reflejar, es decir, identificar iniciativas contra las adversidades del cambio climático que intensifican la pobreza y afectan el desarrollo sostenible y que sean capaces para contener el masivo incumplimiento de derechos humanos, por lo que se ha optado a examinar los derechos al trabajo y a la alimentación, conjuntamente con las estrategias de financiación del BM.

---

[22] Para más detalles, véase: *https://www.sdgfund.org/es/programas.*

[23] ONU, *Trailblazing Change: Accelerating the Sustainable Development Goals through Action Joint SDG Fund Annual Report 2023*, 2023, p. 17.

[24] Joan Martinez Alier, «La pobreza como causa de la degradación ambiental. Un comentario al Informe Brundtland», *Documents d'analisi geografica*, vol. 18, 1991.

[25] Lee Liu, «Environmental poverty, a decomposed environmental Kuznets curve, and alternatives. Sustainability lessons from China», *Ecological Economics*, vol. 73, 2012, p. 90.

III. LOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS PARA ENFRENTAR EL CAMBIO CLIMÁTICO Y 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 Paris (2015) manifiesta tal relación en el art. 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*».

La vulnerabilidad no es sinónimo de pobreza. Sin embargo, la pobreza instala a una persona en el estado de vulnerabilidad, sea socioambiental, económica 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 en situación de vulnerabilidad[26]. 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»[27]. 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[28].

En este escenario, se encuentran las personas y regiones en situación de pobreza, las que sufren importantes limitaciones al desarrollo, aunque es cierto que la pobreza es un fenómeno global. Por lo tanto, «es crucial emprender la acción relacionada con el clima respetando los derechos humanos, protegiendo a las personas que viven en la pobreza de los efectos negativos e impidiendo que más personas caigan en la pobreza. Ello comportaría velar por que la población vulnerable tuviera acceso a infraestructura protectora, apoyo técnico y financiero, opciones de reinstalación, capacitación y apoyo al empleo y tenencia de la tierra, así como acceso a alimentos, agua y saneamiento y a atención

---

[26] Casi la mitad de la población mundial, entre 3300 y 3600 millones de personas, está en contextos muy vulnerables al cambio climático (IPCC, *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 University Press, 2022, p. 12).

[27] IPCC, *Cambio climático 2014. Impactos, adaptación y vulnerabilidad. Resumen para responsables de políticas,* 2014, p. 5.

[28] IPCC, *Climate Change 2022…*, *op. cit*., p. 1174.

médica»[29]. En estos aspectos operan los organismos especializados que serán revisados en el próximo apartado.

Teniendo ello presente, el Grupo II del IPCC[30] demuestra que las amenazas climáticas afectan a los medios de subsistencia de los que dependen los pobres, o sea, la agricultura y la pesca[31] (*pobreza como carencia material/laboral* y *pobreza ambiental*), 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* y *pobreza como carencia de libertad*). 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 de personas en estado de pobreza para 2030 (tal como se ha señalado, casi el doble de la previsión del Banco Mundial 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 está en el continente africano[32].

Sobre esta base, S. Hallegatte y J. Rosenberg[33] en un estudio sobre los impactos del cambio climático en los ingresos de los pobres *(pobreza como carencia económica y pobreza laboral)* revelaron que, en 92 países en desarrollo, el 40 por ciento más pobres de la población experimentó pérdidas que fueron un 70 por ciento mayores que las pérdidas de las personas con una riqueza media. En este sentido, cabe destacar que el 1 por ciento más rico (unos 63 millones de personas) es responsable del 15 por ciento de las emisiones acumuladas y del 9 por ciento del presupuesto de carbono, el doble que la mitad más pobre de la población mundial[34]. Aunque el cambio climático y la pobreza sean fenómenos globales, hay una clara asimetría entre los que los provocan y aquellos que sufren sus impactos, sean personas o regiones, con lo cual las responsabilidades y acciones deberían ser comunes pero diferenciadas en atención al principio establecido en la Convención Marco sobre cambio climático (1992-arts. 2, 4.3, 4.19 y 20.2).

---

[29] AG: A/HCR/41/39, «El cambio climático y la pobreza», de 17 de julio de 2019, párr. 79.

[30] IPCC, Climate Change 2022…, *op. cit*., pp. 1177-1180.

[31] 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, «Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo. Tendencias 2018», 2018, p. 2).

[32] IPCC, *Climate Change 2022…*, *op. cit*., pp. 63-65.

[33] Stéphane Hallegatte y Julie Rozenberg, «Climate change through a poverty lens», *Nature Climate Change*, vol. 7, núm. 4, 2017, p. 253.

[34] Oxfam, *Confronting carbon inequality. Putting climate justice at the heart of the COVID-19 recovery*, 2020, p. 2.

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 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».

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, económico y ambiental para que efectivamente hay repercusiones en la reducción de la pobreza.

Así pues, desde las consecuencias del cambio climático, los retos para erradicar la pobreza multidimensional requieren poner en práctica los mecanismos de cumplimiento del Acuerdo de París —mitigación[35], adaptación[36] y resiliencia[37]— en el contexto de una transición inclusiva, es decir, una estructura de producción y consumo de bajas emisiones de carbono, que se utilice razonadamente los recursos naturales y esté apoyada en una transición justa hacia una economía ambientalmente sostenible (economía verde y circular).

---

[35] 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, *Climate Change 2022…*, *op. cit*., p. 2915). La mitigación previne daños futuros.

[36] 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 (*ibid*., p. 2897). La adaptación previne que el deterioro cause más daños.

[37] 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 o transformación (*Ibid*., pp. 2920-2921). La resiliencia permite adecuarse a la adversidad.

La mitigación (art. 4), adaptación (art. 7) y resiliencia (art. 2.1.b) son los pilares de ejecución de los objetivos del Acuerdo de Paris junto a la financiación. En lo relativo a la pobreza, el IPCC[38] 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 iniciativas 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[39].

En este estado de cosas, hay que 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 en el político-jurídico (adopción de decisiones sociales en un espacio dominado todavía por parámetros neoliberales insertos en una gobernanza global económica cada vez más apartada de la cooperación internacional para resolver problemas comunes). 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[40]. Lo mismo se debe tener en cuenta respecto a la gobernanza global multinivel propuesta por los organismos especializados que revisaremos en el próximo apartado.

La relación comercio internacional/cambio climático, por ejemplo, reclama —y es la opción más habitual— transversalidad en el sistema político-jurídico internacional, en especial el comercio de tecnologías

---

[38] IPCC: /CP/2019/13/Add.1, «Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 25.º período de sesiones, celebrado en Madrid del 2 al 15 de diciembre de 2019», 16 de marzo de 2020, p. 23.

[39] En relación con esto, el Consejo de Derechos Humanos viene trabajando desde el 2008 en resoluciones que interrelacionan el cambio climático y los derechos humanos. Véase: *https://www.ohchr.org/es/climate-change/human-rights-council-resolutions-human-rights-and-climate-change.*

[40] Jordi Bonet Pérez, «Transformaciones contemporáneas del derecho internacional público», en José Estévez Araújo (ed.), *El derecho ya no es lo que era: las transformaciones jurídicas en la globalización neoliberal*, Madrid, Editorial Trotta, 2021.

de mitigación y adaptación del cambio climático que son y pueden amparar la capacidad de resiliencia de los pobres, según el IPCC[41].

Las capacidades para la adaptación, mitigación y resiliencia requieren financiación y tecnologías apropiadas de enfrentamiento del clima cambiante, lo que podría minimizar los efectos en el avance de la *pobreza multidimensional.* En este sentido, una reciente resolución del Consejo de Derechos Humanos (CDH) «exhorta a los Estados a que refuercen la cooperación internacional y reitera la urgencia de intensificar la acción, en particular en materia de financiación, transferencia de tecnología y fomento de la capacidad, para la adopción de medidas de mitigación y adaptación y para ayudar a los países en desarrollo, especialmente los que son particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático, a evitar, reducir al mínimo y afrontar las pérdidas y los daños»[42]. Al fin y al cabo, es en esta dirección que trabajan las instituciones internacionales objeto de este estudio, tal como se viene defendiendo.

En cualquier caso, 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[43]. Incluso el conocimiento sobre estrategias 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 esta, no siempre se reduce la vulnerabilidad de los más marginados[44].

En consecuencia, la adaptación, mitigación y resiliencia en el contexto de una economía verde y circular, inclusiva y climáticamente neutra, reclaman iniciativas globales multisectoriales y multinivel que sean capaces para salvaguardar a las personas y regiones más propensas a los efectos del cambio climático a no colocarse en situación de pobreza o empeorar su estatus de privaciones a causa del fenómeno, sobre todo la *pobreza como carencia de derechos*.

---

[41] IPCC, *Climate Change 2022…*, *op. cit*., p. 1227.

[42] AG: A/HRC/RES/53/6, «Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos el 12 de julio de 2023», de 19 de julio de 2023, párr. 7.

[43] IPCC, *Climate Change 2022…*, *op. cit*., p. 170.

[44] *Ibid*., p. 1232.

IV. OIT, FAO Y BM: INICIATIVAS DE CÓMO ENFRENTAR LA POBREZA A CAUSA DEL CAMBIO CLIMÁTICO

En esta sesión se exponen algunos condicionantes regulatorios (directrices, planes, estrategias, recomendaciones, estándares reguladores, etcétera) con base en el trilema *pobreza/cambio climático/desarrollo sostenible* que pueden promover la reducción de la pobreza mediante la cooperación internacional, es decir, de la alianza para lograr objetivos (ODS 17)[45]. Teniendo ello presente, se elige la OIT, la FAO y el BM en tanto que organismos especializados capaces de fomentar la creación de aptitudes, la transferencia de tecnologías y la financiación en adaptación, mitigación y resiliencia para que los países puedan mejorar sus capacidades nacionales en cumplimiento de sus compromisos de erradicar la pobreza.

Atendiendo a la transversalidad del problema global que supone la referida cuestión, la cooperación multilateral institucionalizada es una potente herramienta para lograr soluciones globales. De un lado, es capaz para armonizar las políticas públicas de los Estados hacia el interés común internacional que el tema conlleva. De otro, puede aportar mejores condiciones a los países que no están suficientemente desarrollados y gestionar adecuadamente las responsabilidades comunes, pero diferenciadas. Por último, puede impactar en la observación, cumplimiento y exigibilidad de las normas jurídicas internacionales y, muy especialmente, del sistema universal de protección de los derechos humanos de la ONU. Ahora bien, la alianza para lograr estos objetivos en el entorno del multilateralismo implica una pluralidad de actores sociales, políticos y económicos, públicos y privados, nacionales e internacionales insertados en diferentes, desiguales y en un fragmentado contexto geopolítico[46] y

---

[45] En este sentido induce la Meta 17.16 del referido ODS: Mejorar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible, complementada por alianzas entre múltiples interesados que movilicen e intercambien conocimientos, especialización, tecnología y recursos financieros, a fin de apoyar el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en todos los países, particularmente los países en desarrollo.

[46] «Data from the Global Trade Alert database shows a rising number of trade restrictions imposed by countries, notably in high-tech sectors that are likely linked to national security or strategic competition. […] The recent U. S. Inflation Reduction Act contains provisions that aim at providing incentives to domestic producers, in some cases to the detriment of foreign producers. Other recent measures include the European "Chips Act." providing support to semiconductor technologies and applications in the EU, or the "Made in China 2025" statebacked subsidy program seeking to improve China's competitiveness in high-tech manufacturing. g. Most recently, the United States has announced measures restricting sales to China of certain high-tech goods, software, and other technology related to advanced computing and semiconductor manufacturing, as well as activities of "US persons" that support the development or production of certain technologies in China. Such measures —often motivated by national security or economic security considerations— increase the risk of a global high-tech decoupling, with adverse implications for the global economy». Shekhar Aiyar, Anna Ilyina, *et al.*, *Geoecono-*

geoeconómico[47], que no siempre se encuentran en equivalentes condiciones de representación y actuación y que dependen, igualmente, de la financiación del sector privado, por lo general reticente a las restricciones y acciones que supone el giro socioambiental y económico sostenible.

Aquí se quiere proponer para el análisis, además del mayor banco de fomento de la reducción de la pobreza, los organismos internacionales responsables por la promoción de los derechos humanos sociales al trabajo y a la alimentación, los que integran el mínimo necesario para una vida digna y no indignante. Resulta que la influencia del cambio climático en estos derechos es un factor altamente propulsor del aumento de la pobreza, por lo que es una preocupación común de la humanidad que requiere adaptación, mitigación y resiliencia.

1. Organización Internacional del Trabajo (OIT)

Los impactos del cambio climático en el derecho social al trabajo son una realidad[48] inductora de la pobreza (*pobreza laboral* y *pobreza como carencia de derechos*[49]). Incluso, la OIT ha presentados pruebas fundamentales relacionadas con seis impactos clave del cambio climático sobre la Seguridad y Salud en el Trabajo, elegidos por su gravedad y en razón de la magnitud de sus efectos sobre los trabajadores: calor excesivo, radiación ultravioleta (UV), fenómenos meteorológicos extremos, contaminación del aire en el lugar de trabajo, enfermedades transmitidas por vectores y cambios en el uso de productos agroquímicos[50].

---

mic Fragmentation and the Future of Multilateralism. Staff Discussion Note SDN/2023/001, Washington, DC, International Monetary Fund, 2023, pp. 10-11.

[47] «Complaints have been growing about some jurisdictions "abusing the system" by enabling tax optimization schemes and retaining comparative advantage through questionable domestic laws and regulations (for example, nonobservance of labor standards, currency manipulation, undercutting the anti-money laundering and counterterrorist financing (AML/CFT) regulations, active recourse to industrial state subsidies). The intensification of the U. S. China trade tensions in 2018 led to a surge in global trade policy uncertainty […] and contributed to a paralysis of multilateral trade dispute mechanisms». *Ibid*., p. 10.

[48] Por ejemplo, «como resultado del huracán Katrina en los Estados Unidos en 2005, Nueva Orleans perdió unos 40 000 puestos de trabajo, siendo las más afectadas las mujeres, en su mayoría afroamericanas. El ciclón Sidr trastornó varios cientos de miles de pequeñas empresas y afectó negativamente a 567 000 puestos de trabajo en Bangladesh; el valor estimado de los activos privados no agrícolas perdió unos 25 millones de dólares» (OIT, *Sustainable development, decent work and green Jobs, Report V*, 2013, párr. 50).

[49] «Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado […]»; «Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le asseguren» (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, PIDESC, arts. 6 y 7 respectivamente).

[50] En este sentido, al rededor de 2410 millones de trabajadores están expuestos al calor excesivo en el trabajo y a cada año más de 15 170 muertes relacionadas con el trabajo son atri-

No es de extrañar que la OIT haya indicado que, en aras de la dimensión social del desarrollo sostenible, 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 y, por consecuencia, impacte positivamente en los índices de pobreza. 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), las cuales representan un marco básico «al logro de los objetivos del trabajo decente para todos, la inclusión social y la erradicación de la pobreza»[51] según el desarrollo sostenible.

Dicha propuesta incluye la concepción de empleos verdes, que deben ser trabajos decentes:

> Trabajos en actividades agrícolas, manufactureras, de investigación y desarrollo (I+D), administrativas y de servicios que contribuyen sustancialmente a preservar o restaurar la calidad del medio ambiente. En concreto, pero no exclusivamente, se incluyen los empleos que ayudan a proteger los ecosistemas y la biodiversidad; a reducir el consumo de energía, materiales y agua mediante estrategias de alta eficiencia; a descarbonizar la economía; y a minimizar o evitar por completo la generación de todo tipo de residuos y contaminación[52].
>
> Son los que reducen el impacto ambiental de las empresas y los sectores económicos, hasta alcanzar en definitiva niveles sostenibles. En el informe se entiende por empleos verdes el trabajo en la agricultura, la industria, los servicios y la administración que contribuye a conservar o restablecer la calidad ambiental[53].

El grupo de países que desvinculó el crecimiento de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) entre 1995 y 2014, principal instrumento de mitigación del cambio climático, redujeron la *pobreza laboral* en un promedio anual del 4,6 por 100, mientras que el grupo de países en los que el crecimiento estaba vinculado al aumento de las

---

buibles a enfermedades parasitarias y vectoriales. OIT, *Ensuring safety and health at work in a changing climate. Report at a glance*, 2024.

[51] OIT, *Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos*, 2015, párr. 10. Véase, también: OIT: ILC.111/Resolution V, «Resolution concerning a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all», 16 de junio de 2023; OIT, *Guidelines for a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all*, 2015.

[52] UNEP, *Green Jobs: Towards Decent Work in a Sustainable, Low-Carbon World*, 2008, p. 3.

[53] OIT, CSI y OIE, *Empleos verdes: hacia el trabajo decente en un mundo sostenible y con bajas emisiones de carbono. Mensajes normativos y principales conclusiones para los responsables de la toma de decisiones*, Nairobi, PNUMA, 2008, p. 5.

emisiones de GEI lo hizo en un promedio del 3,7 por 100 anual[54]. 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.

La mayoría de los estudios, sin embargo, no presentan datos notablemente alentadores, aunque el reciente Informe de la OIT —*La ecologización de las empresas: Transformar los procesos y los lugares de trabajo*— pronostica considerables beneficios: las empresas que intervienen, por ejemplo, en el suministro de agua, la evacuación de aguas residuales, la gestión de residuos y el suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado tienden a ofrecer relativamente más empleos verdes que las empresas dedicadas a actividades financieras y de seguros o del sector inmobiliario. En los sectores que representan una gran parte del total de ocupación, como el comercio minorista y las industrias manufactureras, los empleos verdes representan aproximadamente el 32 por ciento de la ocupación en las empresas que han adoptado procesos de ecologización y el 50 por ciento en las empresas que ofrecen productos o servicios ecológicos[55].

Desde esta perspectiva, hay que subrayar que los empleos verdes pueden ser uno de los fundamentos de la economía verde y de la concretización de del derecho humano social al trabajo con efectos en las dimensiones ambiental (reducción de las emisiones de GEI, del consumo de energía y recursos naturales, residuos, entre otros), social (aumento de empleos) y económica (incremento de los sectores productivos de manera equitativa y sostenible) del desarrollo sostenible. A fin de cuentas, en un mundo que se propone una transición justa hacia la economía verde e inclusiva, la subvención y la inversión en los sectores económicos de la agricultura, industria, investigación y desarrollo, administración y servicios, teniendo en cuenta puestos de trabajo que generen un impacto positivo en el medio ambiente, pueden ser el fundamento de una oportuna estrategia de implementación de los

---

[54] OIT, *Perspectivas Sociales…, op. cit.*, p. 15. No obstante, hay de señalar que se estima que la tasa de pobreza laboral extrema en los países de ingresos bajos es similar a la de 2019 y que el número de trabajadores pobres 3 es cada vez mayor. A falta de avances significativos que rompan el estancamiento, será imposible cumplir el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 1, esto es, la erradicación de la pobreza en todas sus formas (OIT, *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo. Tendencias 2023. Resumen Ejecutivo*, 2023, pp. 2-3).

[55] OIT, *La ecologización de las empresas: Transformar los procesos y los lugares de trabajo,* 2023, p. 89. Sobre la proporción media de empleos verdes en el total de ocupación por sector 2021, véase el mismo documento y página.

objetivos globales de la Agenda 2030 de números 1 (fin de la pobreza), 8 (trabajo decente y crecimiento económico) y 13 (acción por el clima).

Ahora bien, las posibilidades que tal iniciativa implica no garantizan que los sectores laborales, especialmente el privado, cumplan con los propósitos de los empleos verdes, es decir, el trabajo decente y la producción de bienes y servicios sostenibles. Igualmente, hay que reconocer que el empleo verde es un concepto abierto y ambivalente, por lo que podría dar lugar a una práctica más de *greenwashing*.

2. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura (FAO)

Según datos del BM, alrededor de 40 por ciento de la población mundial vive en zonas rurales[56], donde están la mayoría de las regiones productivas agrícolas y una elevada proporción de personas en la pobreza extrema. La inseguridad alimentaria moderada o grave afectó al 33,3 por ciento de los adultos que vivían en estas zonas en 2022[57] y el cambio climático ya está afectando a los sistemas agroalimentarios, la inocuidad alimentaria y los recursos naturales y, según las previsiones, agravará el hambre y la pobreza en estas zonas[58]. A modo de ejemplo, las olas de calor provocan una disminución de la producción en las regiones más cálidas debido al estrés térmico y un mayor riesgo de incendios forestales; la mayor frecuencia de fuertes precipitaciones dañan los cultivos, ocasionan la erosión del suelo y la imposibilidad de cultivar la tierra debido a la saturación de los suelos; la sequía causa disminución de la producción, daños en las cosechas o fracaso de las cosechas, aumento de mortandad del ganado y mayor riesgo de incendios forestales[59].

Partiendo de la base que la subalimentación, la inseguridad alimentaria y el hambre son una de las principales consecuencias de la pobreza[60] (*pobreza como carencia material* y *pobreza como carencia*

---

[56] Sobre los datos, véase: *https://datos.bancomundial.org/indicator/SP.RUR.TOTL*.

[57] FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF, *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2023. Urbanización, transformación de los sistemas agroalimentarios y dietas saludables a lo largo del continuo rural-urbano*, 2023, p. XVIII.

[58] FAO, *Marco Estratégico de la FAO para 2022-2031*, 2021 p. 40.

[59] Anabella Rosemberg, «Llevar a cabo una transición justa Las conexiones entre el cambio climático y el empleo, y propuestas para futuras investigacions», en Oficina Internacional del trabajo, *Boletín Internacional de Investigación Sindical, Cambio climático y trabajo: la necesidad de una «transición justa»*, vol. 2, num. 2, Ginebra, OIT, 2010, pp. 137-139.

[60] «[…] que si bien las mujeres aportan más del 50 por ciento de los alimentos producidos en todo el mundo, representan también el 70 por ciento de las personas que padecen hambre, que las mujeres y las niñas se ven desproporcionadamente afectadas por el hambre, la inseguridad alimentaria y la pobreza, en parte debido a la desigualdad entre los géneros y la discriminación, que en muchos países la probabilidad de morir de malnutrición y de enfermedades infantiles

de derechos[61]) y de que el sistema alimentario global —además de ser un significativo instrumento de posibilidades de reducción de la pobreza, es responsable por aproximadamente un tercio de las emisiones de GEI— la Estrategia de la FAO sobre el Cambio Climático para 2022-2031 pretende apoyar los países en sus acciones de mitigación y resiliencia por medio del Marco Estratégico de la FAO para 2022-2031. Este Marco plantea una transformación radical del sistema alimentario que permita una producción, nutrición, medio ambiente y vida mejores sin dejar a nadie atrás. Es digno de destacar que la adopción de unos hábitos alimenticios más saludables y sostenibles reduce los costes relacionados con el cambio climático hasta en un 76 por ciento[62].

La iniciativa de la FAO incluye veinte esferas programáticas prioritarias[63] enmarcadas en cuatro metas: a) mejor producción (garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles); b) mejor nutrición (poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición); c) mejor medio ambiente (proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres y marinos y luchar contra el cambio climático); y d) una vida mejor (promover el crecimiento económico inclusivo mediante la reducción de las desigualdades).

Para lograr sus objetivos, se apoya en cuatro elementos dinamizadores: tecnología, innovación, datos y complementos, tales como gobernanza, capital humano e instituciones. Por lo que respecta a la tecnología e innovación, es relevante señalar que la agroecología posee soluciones innovadoras y holísticas a los problemas complejos e interrelacionados de la pobreza, el hambre y la malnutrición[64] y la degradación ambiental, bien como impactos positivos en la adaptación y resiliencia al cambio climático y es un elemento contributivo a la

---

prevenibles es dos veces mayor en las niñas que en los niños, y que el número estimado de mujeres que sufren malnutrición casi duplica al de los hombres» (CDH: A/HRC/RES/46/19, *Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo*, de 1 de abril de 2021, párr. 5.).

[61] «Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, […]»; «Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan […]» (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, PIDESC, arts. 11.1 y 11.2 respectivamente).

[62] Marco Springmann, *Valuation of the health and climate-change benefits of healthy diets background paper for the state of food security and nutrition in the world 2020*, FAO, Roma, 2020, p. 13.

[63] *Vid.* FAO, *Marco Estratégico…*, *op. cit*., pp. 18-20 y p. 24.

[64] Los resultados de una reciente revisión sobre los resultados de la agroecología en la seguridad alimentaria y nutrición, concluye que el 78 por ciento de los estudios demuestra resultados positivos vinculados al uso de las prácticas agroecológicas sobre la seguridad alimentaria y la nutrición, sobre todo en hogares de países de bajos y medios ingresos (Rachel Kerra, *et al*., «Can agroecology improve food security and nutrition? A review», *Global Food Security,* vol. 29, 2021, p. 9).

efectuación de diversos ODS (1, 2, 4, 5, 6, 8, 12, 13 y 15). En este sentido, la FAO dispone de la iniciativa para ampliar la escala de la agroecología[65].

Para ilustrar los beneficios de la agroecología en la cuestión en torno al trilema *pobreza/cambio climático/desarrollo sostenible* es destacable mencionar algunas conclusiones del Instrumento para la Evaluación del Desempeño Agroecológico (TAPE)[66] de la FAO, basado en diez criterios[67]:

> En una granja en Tailandia, el alto nivel de diversidad (producción de arroz, verduras y pescado, así como actividad como centro de formación), junto con la puntuación relativamente alta en economía circular (productos vendidos directamente a los hogares vecinos a través de las redes sociales), explican el alto nivel de productividad, pero también de ingresos y valor agregado en comparación con el promedio del país[68].
>
> En una finca de pequeños productores en el área de Angola Central (provincia de Bié), los puntajes promedio para los diez elementos oscilan entre el 10 y el 30 por ciento antes y mejora de la nutrición y entre el 30 y el 50 por ciento después de la implementación de un proyecto agroecológico[69].

Igualmente, el programa ejecutado por la FAO, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) en el Timor Leste, financiado por medio del Fondo ODS, apoyó políticas gubernamentales para asignar 80 millones de dólares del presupuesto nacional para apoyar un programa llamado Cesta Básica. El programa proporciona alimentos esenciales por valor de hasta 50 dólares por hogar, de los cuales tres cuartas partes se producen se producen localmente, estimulando así el sector agrícola[70]. Otro ejemplo financiado por el Fondo ODS, ha sido el programa conducido por la FAO y el PMA que auxilió 120 oficinas de distrito en la ampliación del sistema de seguimiento de la seguridad alimentaria y la nutrición en Ghana; los datos apoyaron la formulación de políticas en materia de seguridad alimentaria, nutrición y protección social[71].

---

[65] FAO, *Iniciativa para ampliar la escala de la agroecología. Transformar la alimentación y los sistemas agrícolas apoyo de los ODS*, 2018.

[66] FAO*, Instrumento para la evaluación del desempeño agroecológico (TAPE) - Proceso de desarrollo y directrices para la aplicación. Versión de prueba*, 2021.

[67] 1. Tenencia segura de la tierra (o movilidad de los pastores) 2. Productividad (y estabilidad en el tiempo) 3. Ingresos (y estabilidad en el tiempo) 4. Valor agregado 5. Exposición a plaguicidas 6. Diversidad alimentaria 7. Empoderamiento de la mujer 8. Empleo juvenil 9. Biodiversidad agrícola 10. Salud del suelo (*ibid*., p. 23).

[68] *Ibid*., p. 50.

[69] *Ibid*., p. 19.

[70] ONU, *Trailblazing Change: Accelerating*…, *op. cit*., p. 22.

[71] *Ibid*., p. 29.

3. Banco Mundial (BM)

Como se avanzó en epígrafes anteriores, las personas que viven en la pobreza son las más vulnerables a los efectos del cambio climático. El BM, en tanto que organización internacional de ayuda financiera y asistencia a los países, especialmente los en desarrollo, ha puesto en marcha su segundo Plan de Acción sobre el Cambio Climático para 2021-2025[72] para aliviar la pobreza y promover la prosperidad compartida, principales retos de esta organización, por medio del apoyo financiero al desarrollo ecológico, resiliente e inclusivo. Además, en la COP 28 propuso destinar un 45 por ciento del financiamiento anual a proyectos relacionados con el clima[73].

El nuevo Plan[74] reconoce el vínculo entre desarrollo y cambio climático y, en este sentido, prevé la elaboración de informes sobre el clima y el desarrollo de los países (CCDR)[75], en los cuales se aborda la interacción entre estos dos aspectos para proponer y financiar medidas de mitigación, adaptación y resiliencia, es decir, un desarrollo adaptado a las exigencias del clima cambiante y asentado en la economía verde; los informes proponen acciones concretas a los responsables por la formulación de políticas para la transición hacia la descarbonización y consecuente adaptación y resiliencia. Como resultado, se publica anualmente un Informe[76] con sus principales conclusiones.

A este respecto, el Informe infiere que la transición hacia una vía de desarrollo con bajas emisiones puede contribuir a reducir la pobreza por medio de medidas adecuadas. Entre otros, los CCDR de Brasil, Uzbekistán, Marruecos y Turquía demuestran que la reasignación del presupuesto, incluso mediante la reforma de las subvenciones, y la tarificación del carbono pueden movilizar recursos públicos para financiar las inversiones y las transferencias sociales necesarias[77] para la reducción de la pobreza en estos países.

---

[72] Banco Mundial, *Plan de Acción sobre el Cambio Climático para 2021-2025*, 2021. En el año de 2023 ha asignado 38 600 millones de dólares en financiamiento relacionado con el clima para apoyar los esfuerzos dirigidos a poner fin a la pobreza. Para consultar los resultados, véase: *https://www.bancomundial.org/es/topic/climatechange/overview#3*.

[73] Véase: *https://www.worldbank.org/en/programs/the-world-bank-at-cop28*.

[74] Los resultados del Plan pueden consultarse en: *https://www.bancomundial.org/es/topic/climatechange/overview#3*.

[75] Hasta la fecha, se han publicado alrededor de 45 informes. Los informes pueden consultarse en: *https://www.worldbank.org/en/publication/country-climate-development-reports*.

[76] El último Informe puede consultarse en: *https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/c9d962c9-5796-48c4-afc7-9feac8216ab8*.

[77] Banco Mundial, *The development, climate, and nature crisis: solutions to end poverty on a livable planet. Insights from World Bank Country Climate and Development Reports covering 42 economies*, 2023, p. 27.

Junto a esto, el aludido Informe reconoce la importancia del sector privado en la financiación verde para desarrollar nuevos modelos de negocio, mejorar las tecnologías verdes y crear resiliencia climática en todas las inversiones y operaciones. Entre otros, apunta los siguientes instrumentos de financiación: bonos verdes, bonos azules, bonos forestales, fondos para infraestructura, sistemas de comercio de emisiones, préstamos verdes y asociaciones público-privadas[78].

Pese a ello, en conjunto con las instituciones financieras de desarrollo nacionales e internacionales, gran parte de este modelo de inversión depiende de actores privados de carácter económico[79], especialmente empresas multinacionales, lo que puede tener un efecto contrario en la reducción de la pobreza en los países en desarrollo, especialmente la denominada *pobreza como carencia de derechos*, «en razón de la ausencia de un régimen jurídico internacional que permita claramente atribuir a estos actores la responsabilidad de las vulneraciones de derechos humanos»[80].

V. CONSIDERACIONES FINALES

Las iniciativas basadas en la creación de empleos verdes, la transformación radical del sistema alimentario y la creación de capacidad y financiación son algunos de los múltiples instrumentos de posibilidades de disminución de los efectos adversos de la mutación climática en la pobreza multidimensional existentes. En todo caso, los niveles de desarrollo (sostenible e inclusivo) y los esfuerzos de adaptación, mitigación y resiliencia necesarios para la erradicación de la pobreza a causa del clima cambiante requieren la comprensión de la multidimensionalidad de la pobreza y de su faceta más difícil de concretar en términos globales: *la pobreza como carencia de derechos.* Al establecerse la pobreza en números absolutos o relativos (ingresos, cantidad de empleos, indicadores de educación, salud, etcétera) se excluye el verdadero alcance cualitativo de la ejecución de los derechos humanos en todas sus dimensiones. Es más, no hay cómo medir numéricamente las *capabilities* del *functioning* para el disfrute de la libertad fundamental de no vivir en la miseria —un valor social que ha sostenido el sistema de la diplomacia multilateral desde la creación de las Naciones

---

[78] Para más detalles, véase *ibid*., pp. 28-32.

[79] Sobre los principales inversores en fondos verdes, azules y forestales en España, véase: *https://www.bolsasymercados.es/esp/Sostenibilidad/Finanzas-Sostenibles/Bonos-ASG*.

[80] Jordi Bonet Pérez, «Las actividades de los actores privados de carácter económico y los derechos económicos, sociales y culturales», en Jordi Bonet Pérez y Rosa Ana Alija Fernández, *La exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en la Sociedad internacional del siglo xxi: una aproximación jurídica desde el Derecho internacional*, Madrid, Marcial Pons, 2016.

Unidas— y sus derivaciones, ni tampoco las marcas de la aporofobia en la salud mental y en el desarrollo social de los pobres.

Las acciones de adaptación, mitigación y resiliencia propuestas en el Acuerdo de París señalan el rumbo de los Estados-Parte en sus obligaciones político-jurídicas en la lucha contra el cambio climático y la erradicación de la pobreza. A su vez, los organismos especializados de las Naciones Unidas, cuya función es llevar a cabo la cooperación internacional en los más plurales ámbitos, son un terreno fértil para la producción de conocimientos capaces de resolver la cuestión en torno al trilema *pobreza/cambio climático/desarrollo sostenible* y para favorecer la implementación de la Agenda 2030, y con ella los ODS objeto de este estudio: 1, 2, 8, 12, 13 y 17. En efecto, la acción por el clima como instrumento de erradicación de la pobreza es una realidad tangible y transversal en las directrices, planes, estrategias, recomendaciones, estándares reguladores, etcétera, de los referidos organismos. Por lo tanto, desde este particular espacio de toma de decisiones son necesarias alianzas responsables en resolver problemas globales que afectan a la seguridad y la realización de derechos los humanos.

Estas soluciones, vinculadas a la adaptación, mitigación y resiliencia climática, se pueden resumir en algunas palabras clave: empleos verdes; transformación radical del sistema alimentario; agroecología; financiación verde; desarrollo sostenible e inclusivo; economía verde; y transición justa y ecológica.

Por lo que parece hay una evidente internormatividad entre el Derecho internacional general y el específico cuando se trata de la actuación de estas instituciones internacionales. Las que han sido examinadas enlazan los condicionantes político-jurídicos sobre cambio climático, pobreza y derechos humanos en torno a la respuesta global de erradicación de ella. Es más: se puede argumentar que es un espacio en el que el Derecho reconoce y aplica el inexorable enfoque transdiciplinario en el tratamiento de cuestiones complejas, conexas y de carácter global. No obstante, es importante mencionar que, en apariencia, a pesar del incremento de estrategias para resolver el problema de la pobreza derivado del cambio climático, estas instituciones no se articulan entre sí más allá de las proposiciones para ejecutar tales estrategias. Es decir, los aspectos de la praxis de estas instituciones, que podrían condicionar y favorecer la gobernanza global multinivel para erradicar la pobreza a causa del cambio climático, se ven perjudicados por los siguientes factores: 1) el desprecio al multilateralismo promovido por el unilateralismo y bilateralismo de algunas potencias mundiales, por las multinacionales y el grupo de individuos considerados súper ricos; 2) la fragmentación geopolítica y geoeconómica actual; 3) la dependencia de los actores económicos privados para la financiación verde los que, por general, suelen desalentarse con el paradigma del desarrollo sostenible

puesto que podría afectar su éxito financiero; 4) la vulneración que este tipo de cooperación lograría representar al principio de la soberanía de los Estados (incluido el principio de la soberanía de los Estados sobre sus recursos naturales) en aquellas situaciones en que se podría estar imponiendo criterios y exigiendo acciones que no se ajustan a algunos países, en particular los países de bajos ingresos; 5) que no se pueda implementar a tiempo tales iniciativas y lograr resultados concretos en razón del avanzado estado de cambio del sistema climático global.

ESTRATEGIAS CONTRA LA POBREZA
Y ORDENAMIENTO JURÍDICO INTERNACIONAL
Jordi Bonet y Márcia Rodrigues Bertold (eds.)
ISBN: 979-13-87913-51-9
Madrid, 2025
pp. 89-118
DOI: *10.37417/estrategias-contra-pobreza/03*
Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales
Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License

REGULACIÓN DEL COMERCIO INTERNACIONAL Y POBREZA

INTERNATIONAL TRADE REGULATION AND POVERTY

Xavier Fernández Pons[1]

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. INICIOS DEL SISTEMA MULTILATERAL DEL COMERCIO Y POBREZA.—III. COMERCIO INTERNACIONAL Y DESARROLLO TRAS LA DESCOLONIZACIÓN.—IV. COMERCIO INTERNACIONAL Y POBREZA DURANTE EL AUGE DE LA GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA.—V. COMERCIO INTERNACIONAL Y POBREZA EN TIEMPOS DE CRISIS Y REBROTE DEL PROTECCIONISMO.—VI. AGENDA 2030 E INICIATIVAS PARA PROMOVER UN COMERCIO INTERNACIONAL SOSTENIBLE E INCLUSIVO: 1. Propuestas para reformar la OMC. 2. Acuerdos comerciales preferenciales. 3. Instrumentos autónomos de incentivo o presión comercial.—VII. CONSIDERACIONES FINALES.

I. INTRODUCCIÓN

Las relaciones entre la liberalización del comercio, la generación de riqueza y sus efectos para la pobreza (extrema, severa o relativa)

[1] Profesor titular de Derecho internacional público en la Universitat de Barcelona (*xavier-fernandez@ub.edu*). Este estudio ha sido realizado en el marco del proyecto titulado «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 MICIU/AEI /10.13039/501100011033. Todas las páginas web mencionadas en este estudio han sido consultadas por última vez el 7 de abril de 2024.

son una cuestión compleja y muy debatida en las ciencias económicas[2], donde se han venido desarrollando argumentos contrapuestos.

Por un lado, desde las pioneras obras del liberalismo clásico de Adam Smith y David Ricardo, se dan muchos argumentos a favor de la contribución de la apertura comercial a la generación global de riqueza. Así, suele defenderse que la eliminación o la disminución de barreras al comercio internacional incrementan la competitividad, la especialización, la innovación y la eficiencia económica, que acabarán repercutiendo positivamente en el conjunto de la sociedad y posibilitarán una reducción de las tasas de pobreza[3].

Por otro lado, también abundan planteamientos críticos, observando que, por lo menos en determinados contextos, la liberalización del comercio puede: incrementar las desigualdades sociales entre quienes se benefician en mayor medida de la liberalización y quienes se quedan al margen; causar conmociones en aquellos sectores de la producción doméstica más vulnerables que no puedan hacer frente a la creciente competencia exterior, llevando a la desaparición de empresas o a la pérdida de puestos de trabajo; o presionar hacia una contención o disminución de los salarios y un empeoramiento de otras condiciones laborales, especialmente en actividades con una baja productividad[4].

Este estudio, que se enfoca desde el área de conocimiento del Derecho internacional público, no pretende adentrarse en el análisis

---

[2] Sobre tal complejidad, véanse: Neil McCulloch, Leonard Alan Winters y Xavier Cirera, *Trade liberalization and poverty: A handbook*, Centre for Economic Policy Research, Londres, 2001; Leonard Alan Winters, «Trade liberalisation and poverty: what are the links?», *World Economy*, vol. 25, núm. 9, 2002, pp. 1339-1367; Glenn W. Harrison, Thomas F. Rutherford y David G. Tarr, «Trade liberalization, poverty and efficient equity», *Journal of Development Economics*, vol. 71, núm. 1, 2003, pp. 97-128; David Dollar y Aart Kraay, «Trade, growth, and poverty», *The Economic Journal*, vol. 114, núm. 493, 2004, pp. f22-f49; y Leonard Alan Winters, «International trade and poverty: Cause or cure?», *Australian Economic Review*, vol. 39, núm. 4, 2006, pp. 347-358.

[3] Véanse, por ejemplo: Jagdish Bhagwati y Thirukodikaval Nilakanta Srinivasan, «Trade and poverty in the poor countries», *American Economic Review*, vol. 92, núm. 2, 2002, pp. 180-183; David Dollar, Tatjana Kleineberg y Aart Kraay, «Growth still is good for the poor», *European Economic Review*, vol. 81(C), 2016, pp. 68-85; Douglas A. Irwin, «Does trade reform promote economic growth? A review of recent evidence», Peterson Institute for International Economics (PIIE) *Working Paper* núm. 19-9, 2019; y Marc Ibáñez y Patricia García-Durán, «Libre comercio: los intercambios económicos nos benefician a todos», en Esther Barbé (ed.), *Las normas internacionales ante la crisis del orden liberal*, Madrid, Tecnos, 2021, pp. 45-77, pp. 72-75.

[4] Véanse, entre otros: Pablo D. Fajgelbaum y Amit K. Khandelwal, «Measuring the unequal gains from trade», *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 131, núm. 3, 2016, pp. 1113-1180; Erhan Artuc, Guido Porto y Bob Rijkers, «Trading off the income gains and the inequality costs of trade policy», *Journal of International Economics*, vol. 120, 2019, pp. 1-45; David Autor, David Dorn, Lawrence F. Katz, Christina Patterson y John van Reenen, «The fall of the labor share and the rise of superstar firms», *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 135, núm. 2, 2020, pp. 645-709; y Mai Dao, Mitali Das y Zsoka Koczan, «Why is labour receiving a smaller share of global income?», *Economic Policy*, vol. 34, núm. 100, 2020, pp. 723-759.

económico de esta controvertida cuestión y se centrará en examinar en qué medida la regulación jurídica del comercio internacional ha tenido en cuenta (o no) sus eventuales repercusiones (positivas o negativas) para la pobreza. A tal fin, se seguirá un orden esencialmente cronológico, observando cómo se ha planteado la cuestión desde los inicios del sistema multilateral del comercio hasta la actualidad, prestando una especial atención a recientes iniciativas para promover un comercio internacional sostenible y que contribuya en mayor medida a la reducción de la pobreza.

II. INICIOS DEL SISTEMA MULTILATERAL DEL COMERCIO Y POBREZA

Tras la Gran Depresión sucesiva al *crash* de 1929, caracterizada por un acentuado recurso de los Estados a medidas proteccionistas, y la devastadora Segunda Guerra Mundial, la Carta de La Habana para una Organización Internacional de Comercio (OIC), adoptada en 1948 por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo, fue un primer intento fallido de establecer un sistema multilateral del comercio[5].

El texto de la Carta de La Habana se inspiraba, en gran medida, en una visión keynesiana de la economía[6]. La Carta de La Habana aspiraba a promover una cierta apertura de los Estados parte al comercio internacional, pero contemplaba también muy diversos ámbitos donde requería una intervención pública (nacional o internacional) para corregir fallos del mercado o impulsar otros legítimos objetivos socioeconómicos. En el articulado de la Carta de La Habana no se aludía expresamente al término pobreza, pero sí contenía numerosas previsiones con un marcado contenido social.

En el art. 1 de la Carta de La Habana se vinculaban sus propósitos a objetivos ya recogidos en la propia Carta de las Naciones Unidas (CNU), como el logro de «niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos y condiciones de progreso y desarrollo económico y social», previstos en el art. 55 de la CNU. La Carta de La Habana dedicó un específico capítulo al «Empleo y la actividad económica»,

---

[5] Véase el texto de la Carta de La Habana en ONU, «Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo, celebrada en La Habana, Cuba, de 21 de noviembre de 1947 al 24 de marzo de 1948 – Acta final y documentos anexos», E/CONF/2/78.

[6] Sobre el enfoque económico y los contenidos de la Carta de La Habana, véanse: Richard Toye, «Developing multilateralism: The Havana Charter and the fight for the International Trade Organization, 1947-1948», *The International History Review*, vol. 25, núm. 2, 2003, pp. 285-305; y Richard Toye, «The International Trade Organization», en Amrita Narlikar, Martin Daunton y Robert M. Stern (eds.), *The Oxford Handbook on the World Trade Organization*, Oxford, Oxford University Press, 2012, pp. 85-101.

contemplando la necesidad de que cada Miembro tomase medidas contra «el desempleo o el subempleo», a fin de «lograr y mantener, en su respectivo territorio, el empleo total y productivo»[7].

Asimismo, en el art. 7 de la Carta de La Habana, titulado «Normas de trabajo equitativas», los Miembros reconocían que «las medidas relativas al empleo deben tener plenamente en cuenta los derechos de los trabajadores, conforme a las declaraciones, convenciones y convenios intergubernamentales» y que «las condiciones inequitativas de trabajo, especialmente en la producción destinada a la exportación, crean dificultades en el comercio internacional», previéndose una estrecha cooperación con la Organización Internacional del Trabajo (OIT). La Carta de la Habana insistía en el papel de las políticas públicas y de la cooperación internacional para promover el desarrollo económico, mejorar las «oportunidades de empleo», aumentar la «productividad de la mano de obra», elevar el nivel «del ingreso real» y promover una «distribución equitativa» de tecnología y materiales, teniendo debidamente en cuenta «las necesidades de todos los Miembros»[8].

La Carta de La Habana también se ocupaba ampliamente, en su Capítulo VI, de los productos básicos (incluyendo productos agrícolas, forestales, pesqueros o mineros), cuyos precios suelen ser de especial relevancia para las poblaciones más pobres, ya sea como consumidores o por trabajar en su producción. Se previó, por ejemplo, que se adoptarían medidas para, entre otros objetivos, «evitar o moderar fluctuaciones pronunciadas en el precio de un producto básico, a fin de lograr un grado razonable de estabilidad, a base de precios que sean equitativos para los consumidores y que aseguren un beneficio razonable a los productores», contemplando incluso «la distribución de productos alimenticios esenciales a precios especiales» y «la distribución equitativa de un producto básico del que haya escasez»[9].

Muchas de estas previsiones de la Carta de La Habana, que promovían una intensa intervención de instituciones nacionales e internacionales en la regulación de los mercados, no agradaron al Senado de los Estados Unidos, que rechazó su ratificación y provocó que ese ambicioso y holístico instrumento jurídico internacional no llegase a entrar en vigor[10].

Entonces, el sistema multilateral del comercio tuvo que asentarse sobre una base jurídica mucho más modesta y limitada, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (conocido como

---

[7] Arts. 2.1 y 3.1 de la Carta de La Habana.

[8] Arts. 8 y ss. de la Carta de La Habana.

[9] Apdos. c), d) y f) del art. 57 de la Carta de La Habana.

[10] Acerca de las razones de fondo que impidieron la entrada en vigor de la Carta de La Habana, véase Richard Toye, «The International Trade Organization», *op. cit*., pp. 95-98.

GATT por sus siglas en inglés) de 1947[11]. Aunque había sido lanzado, inicialmente, como un acuerdo de aplicación provisional, acabó vertebrando el sistema multilateral del comercio hasta el nacimiento de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1995. El GATT de 1947 se focalizó en promover una cierta liberalización del comercio internacional de mercancías entre sus Estados parte y carecía de las previsiones sobre empleo, normas de trabajo equitativas o productos básicos de la Carta de La Habana. El GATT de 1947 se desentendió de tales cuestiones socioeconómicas, pero su afán liberalizador fue moderado, toleró que persistiera un notable proteccionismo en algunos sectores y fue testigo de una etapa de gran impulso del Estado del bienestar en las economías entonces más avanzadas, implantado fundamentalmente a partir de políticas públicas de carácter nacional. Así, las primeras décadas del GATT de 1947 coincidieron, en buena parte, con los llamados «Treinta Gloriosos»[12], durante los cuales aumentó notablemente la proporción de ingresos de las rentas del trabajo, como ha señalado Thomas Piketty[13]. Sin embargo, coincidencia no implica causalidad y son muchos los factores que pudieron influir en que esos años fuesen relativamente buenos para clases medias y obreras de los países entonces más industrializados.

III. COMERCIO INTERNACIONAL Y DESARROLLO TRAS LA DESCOLONIZACIÓN

En las décadas de 1960 y 1970, tras el amplio proceso de descolonización impulsado desde la Organización de las Naciones Unidas (ONU), los países del llamado Tercer Mundo cuestionaron el régimen del comercio internacional entonces vigente, alegando que beneficiaba a los países industrializados del Norte que lo habían diseñado y perjudicaba a los países en desarrollo del Sur, relegados, en gran medida, al papel de suministradores de materias primas, como analizaron Raúl Prebisch y otros autores estructuralistas[14]. Desde entonces, las relaciones entre la regulación del comercio internacional y la pobreza tendieron a ser enfocadas principalmente desde la específica perspectiva

---

[11] Sobre el establecimiento del GATT de 1947, véase Douglas A. Irwin, Petros C. Mavroidis y Alan O. Sykes, *The Genesis of the GATT*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009.

[12] *Vid.* Nicholas Crafts y Gianni Toniolo, «"Les Trente Glorieuses": From the Marshall Plan to the Oil Crisis», en Dan Stone (ed.), *The Oxford Handbook of Postwar European History*, Oxford, Oxford University Press, 2012, pp. 356-378.

[13] Thomas Piketty, *El capital en el siglo xxi*, Madrid, Fondo de Cultura Económica de España, 2014.

[14] *Vid.* Raúl Prebisch, «Crítica al capitalismo periférico», *Revista de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)*, primer semestre 1976, pp. 7-73. Véase también, por ejemplo, Fernando H. Cardoso y Enzo Faletto, *Dependencia y desarrollo en América Latina – Ensayo de interpretación sociológica*, Santiago de Chile, 1969, reimpreso por Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2007.

del desarrollo de los países del Sur (donde se ha venido acumulando, en gran medida, la población más pobre del planeta) y de cómo incrementar el valor y la diversificación de sus exportaciones, mejorando los términos de intercambio[15].

Algunos hitos destacados de este enfoque fueron: el establecimiento de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (conocida como UNCTAD por sus siglas en inglés) como organismo subsidiario permanente por la Asamblea General de la ONU en 1964[16]; la reforma del originario GATT de 1947 para insertar una nueva Parte IV, titulada «Comercio y Desarrollo», que entró en vigor en 1966[17]; la creación de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) en 1966[18]; las previsiones sobre comercio internacional incluidas en las resoluciones de la Asamblea General de la ONU sobre el Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) y la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados de 1974[19]; o la Cláusula de Habilitación aprobada en 1979 en el marco del sistema del GATT de 1947 para permitir, con carácter indefinido, el establecimiento de sistemas de preferencias generalizadas (SPG) para productos originarios de países en desarrollo[20].

Pese a todas estas iniciativas, inspiradas en gran medida en planteamientos propios del desarrollismo económico, la sucesiva década de 1980 acabó siendo, para América Latina y otros países en desarrollo, una «década perdida»[21]. Múltiples factores pudieron influir en ello, como la crisis de la deuda externa provocada en 1982 por la subida de los tipos de interés o los severos planes de ajuste estructural y auste-

---

[15] Teniendo en cuenta, por ejemplo, los análisis realizados por Arghiri Emmanuel sobre el intercambio desigual y el progresivo empeoramiento de los términos de intercambio para los países en desarrollo. *Vid.* Arghiri Emmanuel, «La question de l'échange inégal», *L'Homme et la Société*, vol. 18, núm. 1, 1970, pp. 35-59.

[16] Establecida en virtud de la resolución 1995 (XIX) de la Asamblea General, de 30 de diciembre de 1964.

[17] Dicha Parte IV (arts. XXXVI a XXXVIII) del GATT de 1947 reconocía la necesidad de una acción concertada a favor del comercio de los países en desarrollo y el principio de «no reciprocidad», en virtud del cual se explicitaba que las Partes Contratantes desarrolladas «no esperaban reciprocidad» a la hora de negociar compromisos o de reducir o suprimir aranceles u otros obstáculos al comercio con Partes Contratantes «poco desarrolladas».

[18] La ONUDI fue establecida inicialmente como un órgano subsidiario de la Asamblea General de la ONU mediante su resolución 2152 (XXI), de 27 de noviembre de1966. Posteriormente, a partir de 1985, cambió su naturaleza jurídica al convertirse en un organismo especializado de la ONU.

[19] Acerca de la formulación de un NOEI en el marco de la ONU, véase Victoria Abellán Honrubia, «Codificación y desarrollo progresivo del Derecho Internacional del Desarrollo», *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 29, núm. 2, 1976, pp. 369-396.

[20] GATT de 1947, Decisión de 28 de noviembre de 1979, titulada «Trato diferenciado y más favorable, reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo», L/4903, Instrumentos Básicos y Documentos Diversos 26S/221.

[21] *Vid.* Ildefonso Camacho Laraña, «América Latina tras la década perdida», *Revista de Fomento Social*, vol. 47, 1992, pp. 465-493.

ridad impuestos entonces por las principales instituciones financieras internacionales[22].

Desde el específico punto de vista de la regulación del comercio internacional, cumple reconocer que, bajo el sistema del GATT de 1947 y pese a las demandas de los países en desarrollo, los beneficios de los SPG fueron reducidos y se siguió tolerando un notable proteccionismo de los países industrializados en los sectores agrícola y textil, que eran, precisamente, dos de los ámbitos en los que las exportaciones desde los países en desarrollo podrían haber perjudicado más a sus productores domésticos[23]. Un síntoma de tal malestar pudo ser la aprobación por la Asamblea General de la ONU en 1986, justo a mediados de esos años ochenta, de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, con la que, entre otros aspectos, se reivindicó una «equitativa distribución de los beneficios resultantes de este»[24].

IV. COMERCIO INTERNACIONAL Y POBREZA DURANTE EL AUGE DE LA GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA

Tras la caída del Muro de Berlín en 1989 y la desmembración de la Unión Soviética en 1991, se inició un nuevo contexto internacional que propició una etapa de auge de la globalización económica durante los años noventa y primeros 2000, que, como después se verá, empezaría a flaquear a partir de las crisis económica y financiera mundial de 2008. En esa etapa dorada de la globalización económica, se estaba ante un mundo unipolar, liderado por los Estados Unidos y el pensamiento económico neoliberal, e imperó la idea, condensada en el llamado Consenso de Washington[25], de que la liberalización de los mercados sería el motor del desarrollo económico, que generaría una mayor riqueza a

---

[22] Al respecto, véanse unas críticas reflexiones en Susan George, «A Short History of Neoliberalism», Conference on Economic Sovereignty in a Globalising World, 1999, en: *https://www.calculemus.org/lect/07pol-gosp/arch/dekalog-dawne/materialy/anti-lib.htm*.

[23] Como señala Federico Steinberg, *Cooperación y conflicto – Comercio internacional en la era de la globalización*, Madrid, Akal, 2007, p. 9, los países en desarrollo tuvieron un escaso rol en la determinación de la agenda de las negociaciones en el sistema del GATT de 1947 y ello llevó a que «los sectores en los que tenían ventaja comparativa no se liberalizaran».

[24] Art. 2.3 de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, aprobada mediante la resolución 41/128, de 4 de diciembre de 1986.

[25] La expresión Consenso de Washington fue lanzada por John Williamson en 1989 para aludir a las recetas de políticas económicas habitualmente compartidas entonces por el conjunto de instituciones políticas, económicas e intelectuales radicadas en la capital estadounidense. *Vid.* John Williamson, «A short history of the Washington Consensus», *Law and Business Review of the Americas*, vol. 15, 2009, pp. 7 y ss.

escala mundial y que esta acabaría goteando o derramándose entre los distintos países y estratos de la sociedad[26].

Fue en ese singular contexto histórico cuando se pudieron culminar las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda Uruguay (1986-1994) y crear, en virtud de los Acuerdos de Marrakech de 1994, la OMC, que empezó a operar el 1 de enero de 1995. Con la creación de esta, que en sus primeros años contó con un amplio respaldo de la potencia entonces hegemónica, se impulsó una notable apertura del comercio internacional, que favoreció, en particular, la expansión de las empresas transnacionales, la deslocalización y la concentración de buena parte de las actividades industriales en países en desarrollo o emergentes, a fin de reducir los costos y maximizar los beneficios[27].

Los Acuerdos de Marrakech incluyeron normas sobre trato especial y diferenciado para los países en desarrollo, desmantelaron el tradicional proteccionismo de los países del Norte global en el sector textil y redujeron (en parte) el nivel de protección en el sector agrícola. En cualquier caso, los países en desarrollo se vieron compelidos a abrir sus mercados a los servicios, según las previsiones del nuevo Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS), o a garantizar más rigurosamente los derechos de propiedad intelectual (patentes, marcas, derechos de autor…), que interesaban especialmente a las economías más avanzadas y sus más destacadas empresas transnacionales[28].

En el preámbulo del Acuerdo por el que se establece la OMC se incluyó una explícita mención al objetivo de un «desarrollo sostenible». Hay que tener en cuenta que, desde 1990, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha venido impulsando el concepto de desarrollo humano, que no se confunde con el mero desarrollo eco-

---

[26] Pedro Brieger, «De la década perdida a la década del mito neoliberal», en Julio Gambina (ed.), *La globalización económico-financiera: su impacto en América Latina*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Buenos Aires, 2002, pp. 341-355, p. 343.

[27] Sobre el contexto de las negociaciones comerciales multilaterales que llevaron a la creación de la OMC, véase Craig van Grasstek, *Historia y futuro de la Organización Mundial del Comercio*, Ginebra, Publicaciones de la OMC, 2013, pp. 46-79.

[28] Acerca del trato especial y diferenciado para los países en desarrollo en el marco de la OMC y las repercusiones agridulces del conjunto de sus previsiones, véanse: Carmen López-Jurado Romero de la Cruz, «El tratamiento de los países en vías de desarrollo en la Organización Mundial del Comercio y las iniciativas unilaterales de la Comunidad Europea», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, vol. 3, 2001, pp. 1-38; Ana Manero Salvador, *OMC y desarrollo: evolución y perspectivas del trato desigual en el derecho del comercio internacional*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2006; y Romualdo Bermejo García y Rosana Garciandía Garmendia, «El comercio internacional como motor del desarrollo: aspectos jurídicos y económicos», en José Escribano Úbeda-Portugués (ed.), *Comercio, economía, desarrollo y Derecho internacional: nuevos retos en la agenda global del siglo xxi*, Madrid, Instituto de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria, 2013, pp. 11-34.

nómico[29], y que la Cumbre de Río de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo había consolidado a escala mundial la noción de desarrollo sostenible (como aquel desarrollo que conjuga equilibradamente aspectos económicos, sociales y ambientales) y difícilmente podría haberse prescindido de una genérica referencia a tal noción. Ahora bien, el articulado de los Acuerdos de Marrakech contiene muy escasas previsiones relativas a aspectos ambientales o sociales y no se ocupa propiamente de la «pobreza» en cuanto tal, sin perjuicio de las diversas previsiones sobre trato especial y diferenciado para países en desarrollo y menos adelantados, que mantienen el tradicional enfoque por países y no por estratos sociales de la población.

En la primera Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Singapur en 1996, se trataron de identificar nuevos temas sobre los que interesaría negociar en la OMC y se excluyó la cuestión de las normas fundamentales del trabajo, que guardan una estrecha relación con la reducción de la pobreza. Así, la Declaración Ministerial de Singapur indicó, en un breve párrafo, que tales normas no debían ser tratadas en el marco de la OMC, pues ya existía la OIT como organismo «competente para establecer esas normas y ocuparse de ellas»[30]. La Declaración de Singapur expresó el vago compromiso de respetar las normas fundamentales del trabajo internacionalmente reconocidas y el «apoyo» a la labor de la OIT, pero rechazó expresamente «la utilización de las normas del trabajo con fines proteccionistas» y subrayó que «no debe cuestionarse en absoluto la ventaja comparativa de los países, en particular de los países en desarrollo de bajos salarios»[31]. La Declaración de Singapur se situó pues, en este aspecto, muy alejada de las citadas previsiones sociolaborales de la Carta de La Habana. La Declaración de Singapur consideró que la aportación de la OMC a la mejora de las condiciones laborales debería ser indirecta, afirmando, desde una posición típicamente librecambista, que «el incremento del comercio mundial facilitado por la liberalización de este […] ha creado en muchos países más puestos de trabajo y mejor pagados»[32] y que el «crecimiento y el desarrollo económicos impulsados por el incremento del comercio y la mayor liberalización comercial contribuirán a la promoción» de las normas fundamentales del trabajo[33].

Estos fragmentos de la Declaración de Singapur son una muestra del pensamiento imperante en esa OMC recién creada, focalizada en

---

[29] Al respecto, véase Keith Griffin, «Desarrollo humano: origen, evolución e impacto», en Pedro Ibarra y Koldo Unceta (coords.), *Ensayos sobre el desarrollo humano*, Barcelona, Icaria, 2001, pp. 25-40.

[30] OMC, WT/MIN(96)/DEC, «Declaración Ministerial de Singapur de 1996», 18 de diciembre de 1996, párr. 4.

[31] *Ibid*.

[32] *Ibid*., párr. 2.

[33] *Ibid*., párr. 4.

aspectos macroeconómicos y confiando en que el crecimiento del comercio internacional y de las economías acabaría incrementando naturalmente el bienestar de la población en su conjunto, desentendiéndose del decisivo papel de las normas y las políticas públicas para promover la distribución de la riqueza y unas sociedades más equitativas, de las que ya se ocuparían, en su caso, otras institucionales internacionales o nacionales.

Interesa analizar esta línea de pensamiento a la luz del llamado «trilema» de la globalización, que D. Rodrik y otros economistas formularon, en esos años de auge de la mundialización, para tratar de entender mejor las relaciones entre globalización económica, soberanía de los Estados y políticas sociales[34]. Según dicho «trilema», estos tres elementos no pueden ser maximizados simultáneamente y debe optarse por impulsar dos de ellos y sacrificar (o reducir) el tercero. Entonces, la OMC funcionó como una de las herramientas jurídicas internacionales al servicio de la llamada opción neoliberal, en la que: se promueve la globalización económica, impulsando una apertura de los mercados que incrementa la competitividad a nivel mundial; se mantiene, formalmente o sobre el papel, una amplia soberanía de los Estados en cuestiones sociolaborales, habida cuenta de las tradicionales debilidades de las instituciones internacionales en esta esfera; y, en la práctica, las políticas laborales y sociales propias del Estado del bienestar acaban siendo el elemento sacrificado o que tiende a disminuir, pues la intensificación de la competitividad a escala global lleva a que desde numerosos países se trate de competir a base de contener o recortar salarios u otras políticas sociales (o ambientales)[35].

Nótese que en la OMC no se establecieron unos condicionantes regulatorios que impongan explícitamente, a través de previsiones normativas o compromisos, una contención de los salarios o la reducción de prestaciones sociales, pero su régimen jurídico sí condiciona tales medidas de manera indirecta, pues la competitividad que promueve a nivel mundial lleva a que, por lo menos en los países y empresas donde es difícil competir a base de mejorar la tecnología, la formación y la

---

[34] Los economistas Dani Rodrik y Larry Summers pueden ser considerados los padres del término «trilema» de la globalización. Véanse: Dani Rodrik, *Has globalization gone too far?*, Washington DC, Institute of International Economics, 1997; y Larry Summers, «Reflections on Managing Global Integration», *Journal of Economic Perspectives*, vol. 13, núm. 2, 1999, pp. 3-18. Entre la doctrina española, se refieren a dicho «trilema»: Vicenç Navarro, *Globalización económica, poder político y Estado del bienestar*, Barcelona, Ariel, 2000; Óscar Mascarilla Miró, *Los «trilemas» de la globalización*, Barcelona, Publicacions de la Universitat de Barcelona – Centre d'Estudis Internacionals, 2003; y Juan Tugores Ques, *I després de la globalització*, Vic, Eumo Editorial, 2008, p. 120.

[35] Al respecto, véase Xavier Fernández Pons, «Globalización económica, soberanía de los Estados y políticas sociales: funciones y retos del Derecho internacional ante el "trilema" de la globalización», *Sociedad Global – Revista de Relaciones Internacionales y Ciencias Políticas de la Universidad Abierta Interamericana,* vol. 3, 2009, pp. 43-84.

productividad de los trabajadores, se suela caer en recortes de índole sociolaboral.

Según el señalado trilema, otras opciones pasarían por: volver a un modelo de intervención socioeconómica al estilo de los indicados «Treinta Gloriosos», rebajando el nivel de la globalización económica y facilitando, mediante ciertas barreras, que los Estados puedan ejercer efectivamente su soberanía a fin de fortalecer sus políticas sociales; o impulsar un novedoso «federalismo global», en el que se seguiría promoviendo la globalización económica y se limitaría la soberanía atribuida formalmente a los Estados en cuestiones sociolaborales, a través de un fortalecimiento de las instituciones y las normas internacionales dedicadas a fomentar políticas sociales a escala mundial, tratando de evitar la tendencia a caer en prácticas de *dumping* social o ambiental[36].

Al evaluar las repercusiones sobre la riqueza y la pobreza a escala mundial que tuvo dicha etapa de auge de la globalización neoliberal, hay que reconocer las notables tasas de crecimiento vividas en diversas economías avanzadas y, especialmente, en ciertos países emergentes, como China, India y países del sudeste asiático, que se insertaron provechosamente en las cadenas globales de valor. El crecimiento de dos países tan poblados como China e India acostumbra a ser alegado por los defensores de una mayor globalización económica como ejemplos de que la liberalización de los flujos económicos internacionales acaba siendo un factor esencial para el desarrollo y la reducción de la pobreza[37].

Ahora bien, cumple observar que el crecimiento de China e India tuvo lugar en dos países que, aunque se hayan venido beneficiando de la globalización de los mercados, tienen una larga tradición de proteccionismo y de intervención estatal en la economía. Ello es obvio en un país con tantas décadas de economía planificada en su haber como China, pero la India también destaca, por ejemplo, por el alto nivel de aranceles aduaneros medios que ha impuesto tradicionalmente a la importación de productos manufacturados[38]. De este modo, no fue una aplicación a rajatabla del recetario neoliberal lo que fomentó el desarrollo de tales economías emergentes, sino la combinación más mercantilista y pragmática de intervención y apertura que han venido practicando.

Sin perjuicio de las altas tasas de crecimiento económico experimentadas por algunas economías emergentes, numerosos países en

---

[36] *Ibid*., pp. 43-45.

[37] Xavier Sala i Martín, *Globalización y reducción de la pobreza*, Campus de la Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales – FAES, 2005, pp. 1-16, pp. 13-16.

[38] Como observa Federico Steinberg, «El futuro del comercio mundial: ¿Doha o regionalismo y multilateralismo?», *Análisis del Real Instituto Elcano*, núm. 95, 2007, en pp. 1-7, p. 3.

desarrollo y menos adelantados no pudieron insertarse bien en las cadenas globales de valor o únicamente se dedicaron a eslabones muy poco remunerados. Además, los beneficios económicos de esa etapa se distribuyeron de forma muy desigual no únicamente entre países, sino también entre distintos estratos sociales en el interior de cada país. Como evidenciaron Christoph Lakner y Branko Milanovic, entre 1988 y 2008 el aumento de los ingresos fue: muy elevado para las élites (tanto de países avanzados como emergentes); notable para las clases medias y bajas de países emergentes (pero partían de unos modestos ingresos); y mucho menor para las clases medias y bajas de países avanzados (debido, por ejemplo, a la pérdida de empleos tradicionalmente bien remunerados en industrias que fueron deslocalizadas y a la precarización de muchos puestos de trabajo) y para la población más pobre de países en desarrollo y menos adelantados (que no se beneficiaron de las cadenas globales de valor)[39].

V. COMERCIO INTERNACIONAL Y POBREZA EN TIEMPOS DE CRISIS Y REBROTE DEL PROTECCIONISMO

Las críticas a la globalización económica neoliberal ya se dieron durante su etapa de apogeo, como evidenciaron las protestas (de muy diverso signo) en la Conferencia Ministerial celebrada en Seattle en 1999[40]. En cualquier caso, la crisis financiera y económica mundial desencadenada en 2008 tiende a verse como un punto de inflexión en el proceso de globalización, que viene atravesando unos años de crisis y creciente contestación[41].

Son múltiples las crisis que, de un modo otro, vienen afectando al planeta (o a algunas de sus regiones) desde la de 2008, incluyendo, sin ánimo de exhaustividad: la crisis de la deuda soberana en varios países de la Eurozona, especialmente grave entre 2010 y 2013; las guerras comerciales iniciadas bajo la presidencia de Donald Trump y las crecientes tensiones entre los Estados Unidos y China por el liderazgo

---

[39] *Vid.* Christoph Lakner y Branko Milanovic, «Global income distribution: from the fall of the Berlin Wall to the Great Recession», *World Bank Policy Research Working Paper*, núm. 6719, Banco Mundial, Washington, 2013, que en su p. 31 incorpora un gráfico sobre las ganancias relativas en ingresos per cápita por grupos de ingresos entre 1988 y 2008. La forma del gráfico recuerda al perfil de un elefante con la cola baja y la trompa levantada y por ello se alude frecuentemente al mismo como «el elefante de la desigualdad». Véase también tal gráfico en Branko Milanovic, «Globalización, desigualdad y Estado del bienestar», *Política Exterior*, vol. 32, núm. 184, 2018, pp. 64-71, p. 69.

[40] *Vid.* Clyde Summers, «The battle in Seattle: Free trade, labor rights, and societal values», *University of Pennsylvania Journal of International Economic Law*, vol. 22, 2001, pp. 61 y ss.

[41] *Vid.* Juan Tugores Ques, «Racionalidad *versus* intereses: hacia una economía política de la "globalización + crisis"», *Revista de Economía Crítica*, núm. 10, 2010, pp. 177-196.

de la cuarta revolución industrial; la pandemia por covid-19; la guerra a gran escala en Ucrania desde febrero de 2022; la reciente escalada bélica en Gaza y otras áreas de Oriente Medio, como el mar Rojo; o los cada vez más preocupantes efectos negativos del cambio climático y otras emergencias ambientales. Se entiende que, para describir esta acumulación de crisis sucesivas o simultáneas, se estén popularizando las expresiones de «policrisis» o «permacrisis»[42].

Este complejo contexto internacional no ha podido dejar de influir en la OMC, que también lleva años padeciendo su propia crisis[43]. Esta se manifiesta, particularmente: en los escasos resultados alcanzados con la Ronda de Doha, que se inició en 2001 presentándose como la Ronda del Desarrollo, pero en la que se han evidenciado las grandes dificultades para alcanzar nuevos consensos globales sobre la regulación del comercio internacional en un mundo cada vez más multipolar; la proliferación de acuerdos comerciales preferenciales impulsados por las grandes potencias con aquellos países más afines, que pueden ser positivos para establecer nuevos enfoques en la regulación de las relaciones económicas internacionales, pero que, desde la perspectiva de la OMC, le restan relevancia y tienden a promover una mayor fragmentación o regionalización de los mercados[44]; el rebrote del nacionalismo económico y del proteccionismo, que cuestiona las bases de un sistema multilateral del comercio fundado en unos principios jurídicos estables[45]; o el bloqueo en la designación de nuevos miembros del Órgano de Apelación de la OMC, que no puede conocer de nuevos recursos desde el 11 de diciembre de 2019 y que los Estados Unidos han venido imponiendo en el marco de su actual cuestionamiento al vigente sistema multilateral del comercio[46].

Desde la perspectiva del presente estudio, centrada en la pobreza, interesa detenerse en las crecientes críticas contra la OMC realizadas desde ciertos movimientos sociales o políticos que se presentan como defensores de los «perdedores» de la globalización económica.

---

[42] Véase, por ejemplo, Gordon Brown, Mohamed A. El-Erian, Michael Spence y Reid Lidow, *Permacrisis: A Plan to Fix a Fractured World*, Londres, Simon and Schuster, 2023.

[43] *Vid.* Xavier Fernández Pons, «Auge y crisis de la Organización Mundial del Comercio», en Ana María Badia Martí, Laura Huici Sancho (dirs.) y Ana Sánchez Cobaleda (ed.), *Las organizaciones internacionales en el siglo xxi*, Madrid, Marcial Pons, 2021, pp. 189-226.

[44] *Vid.* Chad P. Bown, «Mega-Regional Trade Agreements and the Future of the WTO», *Global Policy*, vol. 8, núm. 1, 2017, pp. 107-112.

[45] Sobre la contestación de la validez de las normas sobre el libre comercio, particularmente de la mano de la administración Trump, véase Marc Ibáñez y Patricia García-Durán, «Libre comercio: los intercambios económicos nos benefician a todos», *op. cit*., pp. 72-75.

[46] Al respecto, véanse: Pieter Jan Kuijper, «The US attack on the WTO Appellate Body», *Legal Issues of Economic Integration*, vol. 45, núm. 1, 2018, pp. 1-11; y Jens Lehne, *Crisis at the WTO: is the blocking of appointments to the WTO Appellate Body by the United States legally justified*, Berlin, Carl Grossmann Verlag, 2019.

Tradicionalmente, las críticas a la OMC y a la globalización neoliberal han sido formuladas, principalmente, desde movimientos antiglobalización o por una globalización distinta encuadrables en las llamadas izquierdas alternativas. De entrada, la crisis financiera y económica mundial desencadenada en 2008 y sus secuelas acentuaron la polarización de la riqueza e incrementaron el descontento social en numerosos países, avivando las protestas de los «indignados»[47], como la movilización mundial de 15 de octubre de 2011[48].

Sin embargo, en los últimos años, ese malestar social ha tendido a ser canalizado, en gran medida, por nacionalismos chovinistas y populismos reaccionarios. Un ejemplo de ello es el argumentario de la candidata Marine Le Pen en las elecciones presidenciales francesas celebradas en la primavera de 2017, cuando planteó, entre otras propuestas, la implantación de un «proteccionismo inteligente»[49]. En cualquier caso, la presidencia de Donald Trump (de 20 de enero de 2017 al 20 de enero de 2021) es el más destacado ejemplo de la influencia del populismo reaccionario en estos últimos años, al haber llegado al poder en un país tan determinante y ser el actual candidato republicano a las próximas elecciones a celebrar el 5 de noviembre de 2024[50].

Trump pudo lograr la presidencia atrayendo el voto, en particular, de ciertos estratos de la población estadounidense descontentos con su situación actual, como antiguos obreros de industrias en declive o deslocalizadas a otros países y cuyo nivel de vida ha ido empeorando, engrosando las filas de los dejados atrás por la globalización[51]. Desde la perspectiva del comentado «trilema» de la globalización, las políticas de Trump han sido una llamativa combinación. Trump critica la globalización neoliberal de las últimas décadas, denosta a la OMC y los acuerdos comerciales multilaterales, adoptó unilateralmente contundentes medidas comerciales proteccionistas y trató de negociar, a partir de guerras comerciales[52], acuerdos bilaterales, como el Phase

---

[47] *Vid.* Stéphane Hessel, *Indignez-vous!*, Montpellier, Indigène éditions, 2010.

[48] *Vid.* Emanuel Bran Guzmán, «Protesta social y crisis económica: cronología (mayo 2011-diciembre 2012) del surgimiento y movilización del 15-M», *Anuario del Conflicto Social*, 2012, pp. 167-184.

[49] *Vid.* Pascal Perrinau, «Chapitre 15 – Marine Le Pen au premier tour: la puissance d'une dynamique, l'échec d'une ambition», en Pascal Perrinau (ed.), *Le vote disruptif – Les élections présidentielles et législatives de 2017*, Paris, Presses de Sciences Po, 2017, pp. 251-268.

[50] *Vid*. Reuters, «US election 2024: Who are the presidential candidates?», 26 de marzo de 2024, en: *https://www.reuters.com/world/us/who-are-candidates-running-2024-us-presidential-election-2023-09-19/*.

[51] *Vid.* John E. Farley, «Five decisive States: Examining how and why Donald Trump won the 2016 election», *The Sociological Quarterly*, vol. 60, núm. 3, 2019, pp. 337-353.

[52] *Vid.* Klaus Larres, «Trump's trade wars: America, China, Europe, and global disorder», *Journal of Transatlantic Studies*, vol. 18, núm. 1, 2020, pp. 103-129.

One Trade Deal celebrado con China en enero de 2020[53], que impusieron compromisos flagrantemente contrarios a principios básicos de la OMC[54]. Estas acciones de Trump, propias de un modelo de relaciones internacionales decimonónico o de las primeras décadas del siglo pasado, chocan por completo, obviamente, con la opción del federalismo global. No encajan con la típica opción neoliberal de impulsar una mayor globalización de los mercados a escala mundial. Tampoco cabe sostener que Trump se inclinase por la genuina opción de una intervención socioeconómica, que consiste, según el señalado «trilema», en tratar de reducir el grado de liberalización comercial a fin de fortalecer una soberanía nacional que permita promover efectivamente, a nivel interno, unas políticas sociales propias del Estado de bienestar. Ciertamente, la presidencia de Trump fue proteccionista (o mercantilista) *ad extra*, pero *ad intra* no se caracterizó por la adopción de nuevas políticas sociales, sino por medidas tradicionalmente neoliberales, como las grandes rebajas de impuestos o la desregulación, confiando en que la situación de ciertos estratos desfavorecidos (entre los que figuraban buena parte de sus votantes) acabaría mejorando gracias al crecimiento general de la economía estadounidense, la relocalización de empresas y el efecto goteo.

En contraste, la presidencia de Biden sí encajaría bien, dentro del comentado «trilema», en la opción de la intervención socioeconómica, pues ha seguido manteniendo una política comercial notablemente proteccionista, que promueve una cierta «desglobalización» económica, y ha impulsado internamente ambiciosas políticas públicas de carácter económico y social, tendiendo a presentarse como un heredero del ideario de Franklin Delano Roosevelt y su emblemático *New Deal*. El discurso de Biden sobre el estado de la Unión pronunciado en el Capitolio el 7 de marzo de 2024 incluye pasajes muy ilustrativos al respecto[55].

En cualquier caso, está por ver qué implicaciones puede tener este revival del proteccionismo o de políticas económicas y sociales en clave eminentemente nacional para la cuestión de la pobreza a escala mundial. ¿Quedará algo de margen para la opción del «trilema» consistente en el federalismo global?

---

[53] El texto de dicho acuerdo figura en el sitio de Internet del United States Trade Representative (USTR), en: *https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2020/january/economic-and-trade-agreement-between-government-united-states-and-government-peoples-republic-china.*

[54] En tal sentido, véanse: Peter VAN DEN BOSSCHE, «Between Hope and Despair», *Society of International Economic Law (SIEL) Newsletter*, 2020, núm. 44, pp. 1-2; y Sonali CHOWDHRY y Gabriel FELBERMAYR, «The US-China trade deal: How the EU and WTO lose from managed trade», *Kiel Policy Brief*, núm. 132, 2020, pp. 1-15.

[55] *Vid.* Joe BIDEN, «Remarks by President Biden in State of the Union Address», 7 de marzo de 2024, en: *https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2024/03/08/remarks-by-president-biden-in-state-of-the-union-address-3/*.

VI. AGENDA 2030 Y PROMOCIÓN DE UN COMERCIO INTERNACIONAL SOSTENIBLE E INCLUSIVO

La principal respuesta dada por la comunidad internacional en su conjunto a las múltiples crisis y retos planteados en la actualidad pasa por la implementación de la Agenda 2030, aprobada mediante la resolución 70/1 de la Asamblea General de la ONU en septiembre de 2015, y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que contempla[56]. Los diecisiete ODS se refieren a muy diversos aspectos económicos, sociales, ambientales y políticos, basándose en un enfoque holístico en el que, como señala Esther Barbé, «todo está conectado con todo (salud, cambio climático, fin de la pobreza, igualdad de género, educación, reducción de la desigualdad, etcétera)»[57]. En cualquier caso, es significativo que la erradicación de la pobreza sea el primero de los ODS y que la reciente declaración aprobada por el Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible (FPAN), que tuvo lugar en septiembre de 2023, insista en que «la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, incluida la pobreza extrema, es el mayor desafío a que se enfrenta el mundo y constituye un requisito indispensable para el desarrollo sostenible»[58].

Hay diversas previsiones de la Agenda 2030 y sus ODS que pueden vincularse a la idea de un comercio internacional sostenible, que tenga en cuenta las condiciones sociolaborales y ambientales de la producción, como el ODS 8, sobre trabajo decente y crecimiento económico, y el ODS 12, sobre producción y consumo responsables, que insta a revisar los métodos de producción y el consumo de recursos y bienes, teniendo en cuenta todo su ciclo de vida. En cualquier caso, las principales referencias explícitas a la regulación del comercio internacional figuran dentro del ODS 17 («Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible»), donde se dedica un apartado específico al «Comercio», que comprende las metas 17.10, 17.11 y 17.12. Tales metas prevén, en particular: «promover un sistema de comercio multilateral universal, basado en normas, abierto, no discriminatorio y equitativo» en el marco de la OMC; «aumentar significativamente las exportaciones de los países en desarrollo»; y «lograr la consecución oportuna del acceso a los mercados libre de derechos y contingentes de manera duradera para

---

[56] ONU, A/RES/70/1, «Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible», 25 de septiembre de 2015.

[57] Esther Barbé, «La crisis del orden internacional liberal y su impacto en las normas internacionales», en Esther Barbé (ed.), *Las normas internacionales ante la crisis del orden liberal*, *op. cit*, pp. 19-44, p. 43.

[58] Declaración que hizo suya la Asamblea General de la ONU mediante su resolución 78/1 de 29 de septiembre de 2023, A/RES/78/1, 16 de octubre de 2023, pp. 2 y 7.

todos los países menos adelantados»[59]. La Agenda 2030, en su sección sobre «Medios de implementación y Alianza Mundial», también alude al «comercio internacional como motor del desarrollo», pues este «impulsa el crecimiento económico inclusivo y la reducción de la pobreza y contribuye a fomentar el desarrollo sostenible»[60].

Si los ODS encarnan, como señala Ángel José Rodrigo Hernández, «un auténtico programa de justicia social para la comunidad internacional»[61], sus citadas previsiones sobre comercio internacional llevan a encuadrar la lógica de tal programa, según el indicado «trilema» de la globalización, en la opción por un federalismo global, pues en ningún momento abogan por una desglobalización e insisten, reiteradamente, en la apertura del comercio internacional, en especial a favor de países en desarrollo y menos adelantados.

Los ODS son, en cualquier caso, un fundamento muy endeble para aspirar a lograr un efectivo federalismo global. Como es notorio, la resolución de la Asamblea General con la que han sido aprobados no es un instrumento jurídicamente vinculante en cuanto tal y únicamente puede ser considerada como una suerte de *soft law*, su texto es muchas veces vago y se echa en falta, en particular, «una reorganización institucional de las Naciones Unidas, una adecuada financiación de las políticas y la supervisión continuada de la aplicación mediante mecanismos eficaces en el plano nacional, regional y global»[62].

La UE es, entre los grandes actores internacionales, el que más ha venido insistiendo en la necesidad de impulsar un comercio internacional sostenible, que tenga debidamente en cuenta aspectos sociales y ambientales[63]. En octubre de 2015, muy poco después de que la ONU aprobase los ODS, la Comisión Europea lanzó una nueva estrategia comercial con su Comunicación titulada «Comercio para todos. Hacia una política de comercio e inversión más responsable»[64]. Los términos de dicho título son llamativos, pues parecen presuponer que la UE habría estado impulsando, hasta entonces, una política comercial no suficientemente inclusiva (por el énfasis que se pone en un comercio «para

---

[59] ONU, A/RES/70/1, *op. cit*., p. 31.

[60] *Ibid*., p. 32, párr. 62, y p. 33, párr. 68.

[61] Ángel José Rodrigo Hernández, *El desafío del desarrollo sostenible*, Marcial Pons, Madrid, 2015, p. 41.

[62] *Ibid*., p. 43.

[63] Véanse: Wybe Th. Douma, «The promotion of sustainable development through EU trade instruments», *European Business Law Review*, vol. 28, núm. 2, 2017, pp. 197-216; Ana Manero Salvador, «La política comercial común de la Unión Europea y el desarrollo sostenible», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 66, 2020, pp. 603-627; y Xavier Fernández Pons, «The role of the EU in the promotion of sustainable development through multilateral trade», en Mar Campins Eritja (ed.), *The European Union and global environmental protection: Transforming influence into action*, London, Routledge, 2021, pp. 50-72.

[64] Comisión Europea, COM (2015) 497 final, «Comercio para todos. Hacia una política de comercio e inversión más responsable», 14 de octubre de 2015.

todos») ni plenamente «responsable». Otras posteriores comunicaciones de la Comisión Europea han insistido en la necesidad de reorientar la política comercial común de la UE para contribuir a la promoción del desarrollo sostenible a escala mundial, como la relativa al Pacto Verde Europeo, presentada en diciembre de 2019[65].

Las vías que la UE y otros actores internacionales están usando para la integración del desarrollo sostenible en la regulación del comercio internacional son varias. Seguidamente se hará referencia a: ciertas propuestas para reformar la OMC; las negociaciones de acuerdos comerciales preferenciales; y algunos instrumentos autónomos de incentivo o presión en las relaciones comerciales internacionales.

1. Propuestas para reformar la OMC

En los últimos años, la UE es quien ha tratado de liderar propuestas para una reforma de la OMC que contribuya a la sostenibilidad ambiental y social. En septiembre de 2018, ya presentó un *concept paper* sobre la reforma de la OMC, donde se subrayaba la necesidad de actualizar las normas de la OMC y que éstas contribuyan efectivamente a los «objetivos de sostenibilidad de la comunidad global»[66]. En noviembre de 2020, cincuenta miembros de la OMC (incluyendo a la UE y sus Estados miembros) pusieron en marcha los llamados «Debates Estructurados sobre el Comercio y la Sostenibilidad Ambiental», siendo sintomático que únicamente se refieran al pilar ambiental del desarrollo sostenible[67]. En febrero de 2021, la Comisión Europea presentó una Comunicación titulada «Revisión de la política comercial: una política comercial abierta, sostenible y firme»[68], donde se enfatiza que la política comercial de la UE tiene que promover, tanto dentro como fuera de su territorio, «una mayor sostenibilidad, en consonancia con el compromiso contraído de aplicar plenamente» los ODS[69]. Según la Comisión Europea, las «normas por las que se rige el comercio mundial requieren urgentemente una actualización» para «apoyar la justicia social y la sostenibilidad medioambiental» y la UE debería «encabezar los esfuerzos para reformar» la OMC[70], que se concretan en un específico anexo titulado «Reforma de la OMC: hacia un sistema multilateral de

---

[65] Comisión Europea, COM (2019) 640 final, «El Pacto Verde Europeo», 11 de diciembre de 2019.

[66] Comisión Europea, «EU concept paper on WTO reform», 2018, p. 6, en: *https://www.wita.org/atp-research/eu-concept-paper-on-wto-reform/*.

[67] OMC, WT/CTE/W/249, «Comunicación sobre el Comercio y la Sostenibilidad Ambiental», 17 de noviembre de 2020.

[68] Comisión Europea, COM(2021) 66 final, «Revisión de la política comercial – Una política comercial abierta, sostenible y firme», 18 de febrero 2021.

[69] *Ibid*., p. 1.

[70] *Ibid*., p. 11.

comercio sostenible y eficaz»[71]. Allí la Comisión Europea lamenta, en particular, que en las negociaciones comerciales multilaterales impulsadas bajo la Ronda de Doha, iniciada en 2001 y todavía no culminada, no se hayan incluido cuestiones sociolaborales, que siguen siendo un «tabú» en la OMC[72].

En el marco de la embarrancada Ronda de Doha no ha sido posible avanzar en profundas reformas de la OMC. Las grandes economías emergentes y otros países en desarrollo siguen mostrando su reluctancia a la introducción de previsiones sobre condicionalidad social dentro de las normas de la OMC e insisten en la necesidad de seguir promoviendo su desarrollo económico facilitando sus exportaciones, incluidas las de productos agropecuarios, y recibiendo asistencia, como la vehiculada a través de la iniciativa Ayuda para el Comercio[73].

En el *Informe sobre el comercio mundial 2023* elaborado por la Secretaría de la OMC y en la línea de su actual Directora General, la nigeriana Ngozi Okonjo-Iweala, se expresa la preocupación por el actual rebrote del proteccionismo, alertando de que la tendencia hacia una «desglobalización» o «fragmentación» de los mercados en función de bloques geopolíticos puede ser especialmente negativa para muchos países en desarrollo y menos adelantados[74]. El informe dedica un amplio apartado a defender la idea de una «reglobalización para reducir la pobreza y la desigualdad»[75]. El informe reconoce que, en algunos contextos, la liberalización del comercio internacional puede tener efectos negativos para la pobreza y la desigualdad, manteniendo que ello debería ser afrontado, esencialmente, a través de otras políticas públicas «complementarias»[76]. El informe sostiene, con carácter general y de conformidad con los planteamientos habituales de la OMC y el globalismo, que una mayor apertura del comercio internacional contribuye decisivamente a la reducción de la pobreza a escala mundial[77]. El informe no llega a plantear una reforma en profundidad de la OMC, pero sí ejemplifica ciertas medidas (como las relativas a la facilitación del comercio y la asistencia técnica) que pueden contribuir a una mejor inserción de los países en desarrollo (particularmente de los países menos adelantados) y de ciertos actores, como las mujeres

---

[71] *Ibid*., anexo.

[72] *Ibid*., anexo, p. 2.

[73] Sobre la iniciativa Ayuda para el Comercio, lanzada por la OMC en 2005, véase Yakoub Benziane, Siong Hook Law, Anitha Rosland y Muhammad Daaniyall Abd Rahman, «Aid for trade initiative 16 years on: Lessons learnt from the empirical literature and recommendations for future directions», *Journal of International Trade Law and Policy*, vol. 21, núm. 1, 2022, pp. 79-104.

[74] OMC, *Informe sobre el comercio mundial 2023: la reglobalización para un futuro seguro, inclusivo y sostenible*, Ginebra, Publicaciones de la OMC, 2023.

[75] *Ibid*., capítulo D, pp. 68-99.

[76] *Ibid*., p. 70.

[77] *Ibid*.

y las microempresas y las pequeñas y medianas empresas (mipymes) en las cadenas de suministro mundiales, a fin de impulsar una globalización más inclusiva[78].

Esta línea de pensamiento también se ha reflejado en la Declaración Ministerial aprobada en la Decimotercera Conferencia Ministerial (CM13) celebrada en Abu Dabi (Emiratos Árabes Unidos) del 26 de febrero al 2 de marzo de 2024[79]. Así, en la CM13: no se ha llegado a consensuar ninguna reforma en profundidad de la OMC; se insiste en que «la plena integración de los Miembros en desarrollo, incluidos los países menos adelantados (PMA), en el sistema multilateral de comercio es importante para su desarrollo económico»[80]; se reconocen las contribuciones que el sistema multilateral de comercio puede hacer al logro de la Agenda 2030 y los ODS, puntualizando, eso sí, «en la medida en que guarden relación con el mandato de la OMC»[81]; y se alude, en particular, al papel de las mujeres y las mipymes en el comercio internacional para impulsar el desarrollo sostenible y la «reducción de la pobreza»[82]. Estas últimas alusiones se formulan, en cualquier caso, de forma muy tímida, como evidencia la inserción de dos idénticas notas a pie de página puntualizando que, en ambos casos, «se trata de mensajes generales sobre cuestiones transversales que no modifican los derechos ni las obligaciones de los Miembros de la OMC […]»[83]. Por tanto, las actuales negociaciones en la OMC quedan muy lejos de las profundas reformas que esta institución requeriría, como las que ha planteado, en enero de 2024, una iniciativa eminentemente académica designada Rethinking Trade for a Sustainable Future Project[84].

2. Acuerdos comerciales preferenciales

Vistas las dificultades para reformar la OMC, se entiende que la UE y otras economías avanzadas hayan promovido la inserción de previsiones sociolaborales y ambientales en los acuerdos comerciales

---

[78] *Ibid*., pp. 72-74, 96 y 97.

[79] OMC, WT/MIN(24)/DEC, «Declaración Ministerial de Abu Dabi, adoptada el 2 de marzo de 2024», 4 de marzo de 2024.

[80] *Ibid*., párr. 7.

[81] *Ibid*., párr. 15.

[82] *Ibid*., párrs. 16 y 17.

[83] *Ibid*., p. 3, notas 2 y 3.

[84] Esta iniciativa, impulsada desde junio de 2021 por expertos como Joel P. Trachtman, Jan Yves Remy, Dan Esty y Trevor Sutton, presentó, en enero de 2024, el documento Villars Framework for a Sustainable Global Trade System (Version 2.0), en: *https://remakingtradeproject.org/villars-framework*. En particular, este documento insiste en su sección 7 (pp. 96-104) en la necesidad de integrar adecuadamente las dimensiones sociales del desarrollo sostenible dentro de la regulación mundial del comercio.

preferenciales que han venido negociando con aquellos terceros países más afines o receptivos a sus demandas[85].

La UE suele designar a sus acuerdos más recientes como «Acuerdos de libre comercio de nueva generación». Entre tales acuerdos figuran, por ejemplo, los negociados con: Corea del Sur, Colombia-Perú-Ecuador, Centroamérica, Canadá, Singapur, Japón o Vietnam[86]. Todas estas negociaciones impulsadas por la UE se caracterizan por su gran amplitud (abarcando comercio internacional de mercancías, servicios, propiedad intelectual, inversiones extranjeras, contratación pública, etcétera) y los acuerdos celebrados incluyen sistemáticamente un capítulo titulado «Comercio y Desarrollo Sostenible». En tal capítulo, las Partes confirman sus compromisos internacionales para la promoción de un desarrollo sostenible e incluyen, en particular, previsiones sobre cuestiones ambientales (cambio climático, biodiversidad, contaminación…) y sobre derechos laborales fundamentales[87]. Ciertamente, la inclusión de previsiones sociolaborales o destinadas a promover un trabajo decente dentro del texto de acuerdos comerciales puede contribuir a una mejora de las condiciones de trabajo y a la reducción de la pobreza, recuperando el originario planteamiento de la comentada Carta de La Habana. Además, en algún caso, como el acuerdo de libre comercio entre la UE y Vietnam, que entró en vigor el 1 de agosto de 2020, llega a hacerse una explícita mención a la cooperación entre las partes para la «reducción de la pobreza»[88].

Esta multiplicación de previsiones sobre desarrollo sostenible en acuerdos comerciales preferenciales es un buen ejemplo de lo que Jordi Bonet Pérez caracteriza como una creciente «internormatividad entre las dimensiones económica y social del ordenamiento jurídico internacional»[89]. En cualquier caso, algunos autores también advierten, críticamente, que el objetivo principal de tales acuerdos sigue siendo promover el comercio y las inversiones, por lo que se tendría que garantizar mejor que la inclusión de preceptos sobre sostenibilidad no sea

---

[85] Al respecto, véase Marie-Claire Cordonier Segger, *Crafting trade and investment accords for sustainable development*, Oxford, Oxford University Press, 2021.

[86] Comisión Europea, *EU trade relationships by country/region: negotiations and agreements*, en: *https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/negotiations-and-agreements_en*.

[87] Acerca de este último aspecto, véase la reciente monografía de Carmen Martínez San Millán, *La integración normativa de los derechos laborales fundamentales en los sistemas comerciales internacionales*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2024, que dedica un amplio apartado a estudiar la integración de cláusulas laborales en los acuerdos de libre comercio concluidos, respectivamente, por los Estados Unidos y la UE con terceros Estados (pp. 327 y ss.).

[88] Véase el art. 16.1.2 del Acuerdo de Libre Comercio entre la UE y la República Socialista de Vietnam, *DOUE* L 186/3, 12 de junio de 2020.

[89] Jordi Bonet Pérez, *La internormatividad entre las dimensiones económica y social del ordenamiento jurídico internacional – ¿Un espacio jurídico para la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales?*, Barcelona, Huygens Editorial, 2019, pp. 11-19 y pp. 156-167.

un ornamento para procurar legitimar tales acuerdos y tenga un efectivo impacto en la práctica, mejorando y fortaleciendo los mecanismos de control[90]. De este modo, el gran desafío que actualmente plantean estas previsiones sobre desarrollo sostenible incluidas en acuerdos comerciales preferenciales es el de su real grado de efectividad en la práctica[91]. A tal fin, en mayo de 2021, la Comisión Europea solicitó un estudio independiente, encargado a la London School of Economics and Political Science (LSE Consulting), para comparar las disposiciones sobre comercio y desarrollo sostenible incluidas en diversos acuerdos comerciales preferenciales promovidos por la UE y por otras economías avanzadas (como Australia, Canadá, Estados Unidos, Japón, Nueva Zelanda o Suiza) e identificar las mejores prácticas. La versión final de este informe se publicó en febrero de 2022[92]. A la luz del mismo y de otras consultas, la Comisión Europea presentó, en junio de 2022, una comunicación titulada «El poder de las asociaciones comerciales: juntos por un crecimiento económico ecológico y justo», con la que se concretan diversas mejoras a introducir en las previsiones sobre comercio y desarrollo sostenible en sus acuerdos comerciales preferenciales[93]. Se prevé, en particular, fortalecer los mecanismos de diálogo y supervisión (promoviendo una participación más activa en los mismos de la sociedad civil) e incluir la posibilidad de sanciones comerciales «como último recurso» en casos de violaciones graves de compromisos centrales en materia de comercio y desarrollo sostenible, como «los principios y derechos fundamentales en el trabajo de la OIT»[94].

Desde el específico punto de vista de la pobreza, un aspecto particularmente relevante en los acuerdos comerciales preferenciales impulsados por la UE consiste en la sistemática realización de las llamadas evaluaciones de impacto de la sostenibilidad (EIS)[95]. En tales EIS se

---

[90] En tal sentido, véase Errol Meidinger, «The Trans-Pacific Partnership Agreement and environmental regulation», en Benedict Kingsbury *et al.* (eds.), *Megaregulation contested: global economic ordering after TPP*, Oxford, Oxford University Press, 2019, pp. 175-195, quien advierte que la finalidad de incluir previsiones ambientales en ciertos acuerdos comerciales regionales podría ser «providing a patina of environmental concern in treaties aimed primarily at expanding trade and investment» (p. 195).

[91] Katerina Hradilová y Ondrej Svoboda, «Sustainable development chapters in the EU free trade agreements: Searching for effectiveness», *Journal of World Trade*, vol. 52, núm. 6, 2018, pp. 1019-1042.

[92] LSE Consulting, *Comparative analysis of trade and sustainable development provisions in free trade agreements*, 2022, en: *https://www.lse.ac.uk/business/consulting/assets/documents/TSD-Final-Report-Feb-2022.pdf*.

[93] Comisión Europea, COM(2022) 409 final, «El poder de las asociaciones comerciales: juntos por un crecimiento económico ecológico y justo», 22 de junio de 2022.

[94] *Ibid*., p. 13.

[95] La Comisión Europea ya lanzó la realización de EIS a fin de promover una «evidence-based policymaking for trade agreements» en 1999 y esta práctica se ha ido consolidando y precisando a lo largo del tiempo. Véase un «manual» elaborado al respecto por la Comisión Europea, *Handbook for trade sustainability impact assessment*, 2.ª ed., Luxemburgo,

incluyen análisis sobre las posibles repercusiones del acuerdo en la pobreza y en diversos grupos de la población especialmente vulnerables y se formulan recomendaciones. Las EIS evidencian, con análisis cuantitativos y cualitativos, que una mayor liberalización del comercio y un mayor crecimiento económico no tienen por qué comportar, de suyo, una reducción de la pobreza ni una mejora del desarrollo humano de buena parte de la población, requiriéndose la aplicación otras políticas públicas complementarias. Las EIS se realizan *ex ante* (cuando se está negociando el acuerdo) o *ex post* (después de que el acuerdo ya se haya celebrado y se esté aplicando, para verificar cuál está siendo su efectivo impacto en cuestiones ambientales, sociales y de derechos humanos).

Un buen ejemplo de EIS *ex ante* es el relativo a las negociaciones entre la UE e India de un tratado de libre comercio y un acuerdo de protección de inversiones, relanzadas en junio de 2022[96]. El informe final de esta EIS, que ha sido encargada por la Comisión Europea a un consorcio liderado por la compañía consultora neerlandesa Trade Impact BV, fue presentado en diciembre de 2023 y consta una última modificación de 28 de febrero de 2024[97]. El informe contiene un amplio apartado dedicado a la evaluación del impacto social de los acuerdos en negociación, incluyendo, por ejemplo, el impacto sobre el empleo, las condiciones de trabajo y los estándares laborales, la igualdad de género o la pobreza y el bienestar. El informe señala, entre otras cuestiones, que la conclusión del tratado de libre comercio permitirá incrementar las exportaciones de la India en ciertos sectores y generar nuevos empleos en dicho país, pero observa que también podría darse, especialmente con respecto a grupos vulnerables (como mujeres, musulmanes y parias), una mayor presión sobre personas ya actualmente empleadas (incrementando su carga de trabajo sin mejorar substancialmente su remuneración) y que muchos de los nuevos empleos que puedan crearse sean precarios y mal pagados, cayendo en la categoría de «*working poor*» (personas que trabajan pero cuyos ingresos son demasiado bajos para cubrir sus necesidades esenciales)[98]. El informe subraya, por tanto, la necesidad de que en la India se apliquen múltiples y más efectivas políticas sociales (como la regularización de los trabajadores, el pago de al menos salarios mínimos, pagos obligatorios y más altos por horas

---

Oficina de Publicaciones de la UE, 2016, en: *https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8b3a2b37-1028-11e6-ba9a-01aa75ed71a1*.

[96] Comisión Europea, «EU and India kick-start ambitious trade agenda», *News*, 17 de junio de 2022, en: *https://policy.trade.ec.europa.eu/news/eu-and-india-kick-start-ambitious-trade-agenda-2022-06-17_en*.

[97] Comisión Europea, *Trade Sustainability Impact Assessment (SIA) in support of Free Trade Agreement and Investment Protection Agreement negotiations between the European Union and the Republic of India – Final Report*, Diciembre 2023, en: *https://circabc.europa.eu/ui/group/09242a36-a438-40fd-a7af-fe32e36cbd0e/library/809883ba-4c8d-42a8-b06e-fb988861e55f/details?download=true*.

[98] *Ibid*., p. 57.

extraordinarias, pagos a la seguridad social o provisión de capacitación para ayudar a los trabajadores a progresar en sus carreras)[99]. Aunque, obviamente, el tema de la pobreza preocupa en gran medida con respecto a la situación en la India, el informe también alude a posibles impactos sociales negativos para la UE, donde hay sectores que podrían verse especialmente perjudicados por el incremento de las importaciones de origen indio (como la producción de arroz, azúcar, textiles o cuero) y sufrir cierres, despidos o un empeoramiento de los salarios y otros elementos de las condiciones de trabajo[100]. Según el informe, tales impactos negativos podrían mitigarse con políticas públicas en los países de la UE, incluyendo actividades de asistencia y formación para personas que hayan perdido su empleo financiadas por el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (FEAG), o limitando el grado de apertura comercial en sectores tan «sensibles»[101].

Un ejemplo de EIS *ex post* es el relativo al acuerdo comercial celebrado entre, por un parte, la UE y sus Estados miembros, y, por otra parte, Colombia, Perú y Ecuador, que se empezó a aplicar provisionalmente en 2013 (con respecto a Colombia y Perú) y en 2017 (con respecto a Ecuador). La evaluación fue encargada por la Comisión Europea a un consorcio liderado consultora BKP Economic Advisors (BKP), cuya sede principal está en Alemania, y fue presentada en enero de 2022[102]. El informe recuerda que este acuerdo es uno de los primeros acuerdos comerciales de «nueva generación» que impulsó la UE, incluyendo un capítulo sobre «Comercio y Desarrollo Sostenible», y dedica un extenso apartado a evaluar los impactos sociales del acuerdo[103]. Una de las secciones del informe se dedica explícitamente a analizar en qué medida este acuerdo «ha contribuido al logro del ODS 1 (fin de la pobreza) y del ODS 10 (reducción de las desigualdades) a través de sus impactos en los consumidores, el bienestar y los niveles de pobreza» en los países socios andinos y la UE[104]. El informe recoge, entre otras conclusiones, que el acuerdo ha tenido impactos sociales «insignificantes» para la UE y positivos para los tres países andinos, aunque «bastante limitados»[105]. En dichos países, el acuerdo ha contribuido a la creación de empleos, especialmente en ciertos sectores agrícolas dedicados a la exportación, pero también puede haber causado

[99] *Ibid*., p. 58.
[100] *Ibid*.
[101] *Ibid*., pp. 41 y 65.
[102] Comisión Europea, Evaluación *ex post* de la implementación del Acuerdo Comercial entre la UE y sus Estados Miembros, y Colombia, Perú y Ecuador, Informe Final, vol. I: Informe Principal, Enero 2022, en: *http://andean.fta-evaluation.eu/images/reports/I_Informe_Final_eval_ex_post_vol%201_ES.pdf.*
[103] *Ibid*., pp. 97-154.
[104] *Ibid*., pp. 137 y ss.
[105] *Ibid*., p. xvi.

una contracción del empleo en varios sectores industriales[106]. Además, se constata que los pequeños agricultores apenas se han beneficiado del acuerdo y que los puestos de trabajo generados en el sector agrícola suelen ser informales o de «baja calidad», particularmente en el caso de personas pertenecientes a grupos vulnerables, rompiendo el supuesto «nexo entre la creación de empleo y la mitigación de la pobreza»[107]. Para afrontar tales problemas, el informe recomienda que los gobiernos de los países andinos (con la asistencia técnica y financiera de la UE) adopten medidas de apoyo para los pequeños agricultores y grupos especialmente vulnerables (como migrantes, mujeres, niños, pueblos indígenas…) y un fortalecimiento de las normativas laborales (incluyendo la formalización de los contratos, el respeto de los salarios mínimos, la cobertura de la seguridad social y otras prestaciones legalmente previstas) y de los mecanismos para vigilar su cumplimiento «por la inspección de trabajo»[108]. A la luz del indicado informe y de una denuncia presentada, en mayo de 2022, por una organización no gubernamental (ONG) ante la Comisión Europea sobre las condiciones de trabajo en las minas en Perú y Colombia[109], la UE está concretando actualmente actividades de cooperación técnica para una efectiva implementación de los compromisos sobre derechos laborales previstos en el acuerdo, habiendo acordado con Perú un listado de actividades prioritarias en marzo de 2024[110].

3. Instrumentos autónomos de incentivo o presión comercial

La promoción de un desarrollo sostenible y, en particular, de la reducción de la pobreza a través del comercio internacional también se ha venido impulsando, además de con las indicadas negociaciones comerciales internacionales, mediante la adopción de instrumentos autónomos, aprobados por un Estado o la UE en virtud de una fuente normativa de su propio ordenamiento jurídico. Tales instrumentos autónomos pueden ser de incentivo o de presión.

Un buen ejemplo de los primeros son las preferencias arancelarias otorgadas unilateralmente a los países en desarrollo en virtud de los comentados SPG, autorizados en virtud de la citada Cláusula de Habi-

---

[106] *Ibid*.

[107] *Ibid*., p. 123.

[108] *Ibid*., pp. 106 y 107.

[109] Comisión Europea, *TSD commitments on labour matters, Colombia and Perú* – May 2022, en: *https://circabc.europa.eu/ui/group/8a31feb6-d901-421f-a607-ebbdd7d59ca0/library/c872c7cb-a0da-46dc-8b03-8144bf2f0436/details*.

[110] Comisión Europea, *EU-Peru – List of technical cooperation activities to implement the labour rights commitments taken under the EU-Colombia-Peru-Ecuador Trade Agreement*, 20 March 2024, en: *https://circabc.europa.eu/ui/group/8a31feb6-d901-421f-a607-ebbdd7d59ca0/library/92880b56-0fdc-4e48-b9a9-8d2bca58294e/details?download=true*.

litación de 1979 y otras previsiones vigentes en la OMC, pero que cada Estado (como los Estados Unidos) o la UE establece y diseña según propia normativa interna. Desde 2005, la UE ha previsto dentro de su SPG un régimen especial «de estímulo del desarrollo sostenible y la buena gobernanza», conocido como SPG+ y sujeto, entre otras condiciones, a la protección de derechos laborales fundamentales[111]. El actual SPG de la UE fue aprobado mediante el Reglamento (UE) 978/2012[112], previéndose que estaría en vigor desde el 1 de enero de 2014 hasta, en principio, el 31 de diciembre de 2023, pero en noviembre de 2023 se ha decidido prorrogar su vigencia hasta el 31 de diciembre de 2027[113]. El vigente SPG mantiene en gran medida el originario régimen SPG+, que se sitúa entre el régimen general previsto para países en desarrollo de renta media baja (SPG estándar) y el régimen más favorable («Todo menos armas») otorgado a países de renta baja (PMA). El SPG+ se concede actualmente a países en desarrollo de renta media baja que sean vulnerables (por falta de diversificación y una integración insuficiente en el comercio internacional) y que hayan ratificado y apliquen efectivamente veintisiete convenios internacionales sobre derechos humanos y laborales, protección del medio ambiente y buena gobernanza. Las preferencias del SPG+ pueden retirarse si el país beneficiario no respeta los requerimientos previstos[114]. Además, como condición negativa que se aplica a todos los regímenes del SPG, las preferencias podrán ser retiradas temporalmente por diversos motivos, como la «violación grave y sistemática de los principios establecidos» en los principales convenios de la ONU y de la OIT sobre derechos humanos y laborales[115].

En un reciente informe donde se evalúa el funcionamiento del SPG de la UE, publicado el 21 de noviembre de 2023, se subraya que uno de sus objetivos fundamentales es «reducir la pobreza a través del comercio internacional», pero también se constata (como ya vienen haciendo los periódicos informes elaborados sobre la evolución de los países beneficiarios) que «es complicado evaluar y establecer las repercusiones globales» del SPG «sobre la reducción de la pobreza y la sostenibilidad en sentido amplio», pues son muy diversos los fac-

---

[111] Reglamento (CE) 980/2005 del Consejo, de 27 de junio de 2005, relativo a la aplicación de un sistema de preferencias arancelarias generalizadas, *DOUE* L 169, 30 de junio de 2005.

[112] Reglamento (UE) 978/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, por el que se aplica un sistema de preferencias arancelarias generalizadas y se deroga el Reglamento (CE) 732/2008 del Consejo, *DOUE* L 303, 31 de octubre de 2012.

[113] Véase Comisión Europea y Alto Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Informe conjunto al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el sistema de preferencias generalizadas relativo al período 2020-2022, JOIN(2023) 34 final, 21 de noviembre de 2023, p. 2, nota 3.

[114] Art. 15 del citado Reglamento SPG.

[115] Véase el capítulo V del vigente Reglamento SPG, titulado «Disposiciones sobre la retirada temporal comunes a todos los regímenes» (arts. 19-21).

tores que inciden en tales cuestiones[116]. El informe insiste en que los beneficios del SPG en términos de reducción de la pobreza «no son ni pueden ser inmediatos ni automáticos» y que para ello «se requieren esfuerzos de reforma sólidos y continuos por parte de las autoridades y las partes interesadas» de todos los países beneficiarios, contando también con el apoyo de la asistencia técnica y financiera internacional[117]. Por tanto, frente al tradicional dilema que se ha solido plantear entre *trade or aid*, este informe avala que para la reducción de la pobreza en los países beneficiarios del SPG se requieren, cumulativamente, *trade*, *aid* y adecuadas políticas públicas domésticas.

En cuanto a los instrumentos autónomos de presión que inciden en el comercio internacional, interesa destacar que, en el marco del citado Pacto Verde Europeo, la UE está impulsando diversas iniciativas para fortalecer la condicionalidad social en el comercio internacional, que podrán acabar contribuyendo, en alguna medida, a la mejora de las condiciones laborales a escala mundial y a una reducción de la pobreza. Destaca el Reglamento sobre la prohibición de productos fabricados con trabajo forzoso, que fue propuesto por la Comisión Europea en septiembre de 2022[118] y sobre cuyo texto ya han alcanzado un acuerdo provisional el Parlamento Europeo y el Consejo el 5 de marzo de 2024[119]. También es muy relevante la propuesta de Directiva sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad, destinada a garantizar la sostenibilidad social y ambiental a lo largo de toda la cadena mundial de suministros, que fue presentada por la Comisión Europea en febrero de 2022[120] y cuya aprobación está resultando especialmente compleja[121]. Tales instrumentos autónomos de presión suelen ser cuestionados desde países emergentes y en desarrollo, que, recurriendo a una habitual metáfora, prefieren la zanahoria al garrote y

---

[116] Véase Comisión Europea y Alto Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Informe conjunto…, *op. cit*., pp. 1 y 7.

[117] *Ibid*., p. 4.

[118] Comisión Europea, COM(2022) 453 final, «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la prohibición de productos hechos con trabajo forzoso», 14 de septiembre de 2022.

[119] Parlamento Europeo, «Deal on EU ban on products made with forced labour», Press Release, 5 de marzo de 2023, en: *https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20240301IPR18592/deal-on-eu-ban-on-products-made-with-forced-labour.*

[120] Comisión Europea, COM(2022) 71 final, «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad y por la que se modifica la Directiva (UE) 2019/1937», 23 de febrero de 2022.

[121] Al respecto, véanse: Carmen Márquez Carrasco, «Todos los ojos puestos en Bruselas: las claves de la futura directiva sobre diligencia debida en materia de sostenibilidad empresarial», *Revista Española de Empresas y Derechos Humanos*, vol. 1, 2023, pp. 5-36 y Alfonso González Bondia, «Business, human rights and the environment: From corporate social responsibility to mandatory human rights and environmental due diligence», en Mar Campins Eritja y Xavier Fernández Pons (eds.), *Deploying the European Green Deal: Protecting the environment beyond the EU borders*, London, Routledge, 2024, pp. 209-227.

los tienden a percibir como medidas indebidamente extraterritoriales, discutiendo incluso su compatibilidad con las normas de la OMC[122].

VII. CONSIDERACIONES FINALES

Tradicionalmente, la conclusión de cualquier acuerdo internacional para impulsar una mayor liberalización del comercio a escala mundial, regional o bilateral suele acompañarse de proyecciones sobre el incremento porcentual del producto interior bruto (PIB) que acabará generando entre sus Estados parte. Así, el relato sobre la regulación del comercio internacional ha acostumbrado a partir de la idea de que la liberalización del comercio contribuye a la creación de riqueza y que esta se acabará derramando entre los distintos países y estratos de sus poblaciones, sin que las normas comerciales internacionales se hayan ocupado del problema social de la pobreza en cuanto tal.

Ciertamente, la Carta de La Habana incluyó previsiones de marcado contenido social (sobre empleo, normas del trabajo equitativas, productos básicos…) pero fue un instrumento fallido. En su lugar, el GATT de 1947 se focalizó en promover una cierta liberalización del comercio internacional de mercancías, desentendiéndose de la regulación de otras cuestiones sociales, que se dejaron a la iniciativa de otras instancias internacionales y, en particular, de las políticas públicas y las normativas internas de cada Estado.

Desde la década de 1960, las reivindicaciones del llamado Tercer Mundo llevaron realzar dentro del sistema multilateral del comercio la cuestión del desarrollo, que se planteó, esencialmente, desde un enfoque por «países» y no por estratos sociales. Según esta perspectiva, el sistema multilateral del comercio debería promover en mayor medida las exportaciones desde los países en desarrollo para favorecer su crecimiento económico, presuponiendo que este acabaría contribuyendo a la reducción de la pobreza y absteniéndose de incluir específicas previsiones sociales a tal fin.

En la época dorada de la globalización económica neoliberal, se abundó en la liberalización del comercio internacional y la deslocalización de muchas industrias como uno de los principales motores del crecimiento económico y la OMC asumió previsiones sobre trato especial y diferenciado para los países en desarrollo y menos adelantados, pero absteniéndose nuevamente de incorporar previsiones socio-

[122] Véase, por ejemplo, un cuestionamiento de la compatibilidad con las normas de la OMC de la citada regulación por la UE de los productos hechos con trabajo forzoso en Martínez San Millán, Carmen, «European Union's governance through trade. Considerations on the Proposal for a Regulation on prohibiting products made with forced labour on the Union market», *Spanish Yearbook of International Law*, vol. 23, 2023, pp. 163-190.

laborales, confiando en que el mercado (y la acción de otras instancias internacionales o nacionales) ya acabaría esparciendo la prosperidad a escala mundial.

A partir de la crisis financiera y económica mundial de 2008 y sus secuelas, ha aumentado el descontento social con la globalización económica (particularmente en aquellos estratos de la población en economías avanzadas y en desarrollo que se ven como perdedores o escasamente beneficiados con la misma) y se viene observando una creciente preocupación por las efectivas repercusiones de la liberalización del comercio para los grupos más vulnerables de la población. Esta preocupación puede alimentar, en parte, el actual rebrote del proteccionismo, pero también está impulsando diversas iniciativas que promueven una regulación del comercio internacional más atenta a los objetivos sociales (y ambientales) propios del desarrollo sostenible y a combinar el habitual enfoque por países (en desarrollo) con un nuevo enfoque por clases, estratos o grupos sociales (las personas dejadas atrás).

Aunque la OMC atraviesa una compleja crisis y es muy difícil alcanzar grandes consensos globales en el actual contexto multipolar, es significativo que su Secretaría haya dedicado un considerable espacio de su citado *Informe sobre el comercio mundial 2023* a la cuestión de la pobreza y la desigualdad, reconociendo explícitamente que, «entre 1995 y 2021, el 38 por ciento del crecimiento total de la riqueza ha ido a parar al 1 por ciento más rico del mundo»[123] y subrayando la necesidad de complementar la apertura del comercio internacional con políticas públicas inclusivas que atiendan a los grupos sociales más vulnerables.

También destaca la actual proliferación de acuerdos comerciales preferenciales que incluyen previsiones sobre desarrollo sostenible, incorporando requerimientos sobre normas laborales fundamentales y trabajo decente e incluso, en algún caso, explícitas referencias a la cooperación entre las partes para la reducción de la pobreza. Es especialmente relevante que, al hilo de la negociación y la aplicación de tales acuerdos comerciales preferenciales, se esté consolidando la realización de las comentadas evaluaciones de impacto de la sostenibilidad, como las que impulsa sistemáticamente la UE, contando con el asesoramiento de consultoras independientes y promoviendo el diálogo con múltiples agentes económicos y sociales. Tales evaluaciones examinan con detenimiento el impacto social de los acuerdos comerciales, prestando una especial atención a sus repercusiones para las mipymes, las mujeres, la desigualdad y la pobreza. En tales evaluaciones, como se ha visto en los ejemplos aludidos en este estudio, se reconoce, con

[123] OMC, *Informe sobre el comercio mundial 2023*…, *op. cit*., p. 71, donde se citan datos extraídos de Lucas Chancel, Thomas Piketty, Emmanuel Saez y Gabriel Zucman (eds.), *World Inequality Report*, Paris, World Inequality Lab 2022, 2021, en: *https://wir2022.wid.world/*.

múltiples datos, que no siempre tiene que darse el pretendido nexo entre liberalización del comercio, creación de riqueza, generación de empleo y reducción de la pobreza, pues los beneficios económicos que, en su caso, reporte el comercio internacional pueden ser acaparados por ciertas élites o estratos sociales elevados, sin alcanzar muchas veces a los grupos más vulnerables o tradicionalmente explotados (pequeños agricultores, trabajadores sin contrato formalizado, migrantes en situación irregular, personas con escasa formación o pertenecientes a grupos discriminados…). Tales evaluaciones subrayan, pues, que no puede confiarse en que la expansión del comercio internacional y el crecimiento económico promoverán, por sí solas, una reducción de la pobreza, siendo necesario impulsar muchas otras políticas públicas, en materia laboral, educativa, redistributiva…

Ciertos instrumentos comerciales autónomos también pueden contribuir a promover un comercio internacional más sostenible, como ejemplifican el SPG de la UE y su específico régimen de estímulo del desarrollo sostenible y la buena gobernanza o recientes iniciativas, enmarcadas en el Pacto Verde Europeo, para prohibir los productos hechos con trabajo forzoso y promover una mayor condicionalidad social (y ambiental) del comercio internacional.

Iniciativas como las indicadas y otras múltiples medidas destinadas a la consecución de la Agenda 2030 y sus ODS pueden contribuir a la promoción de una globalización socialmente más inclusiva y justa, tendiendo a aproximarse, aunque sea modestamente, hacia el comentado ideal de un federalismo global. Sin embargo, pese a estas luces kantianas, en el actual contexto internacional también se proyectan muchas sombras hobbesianas, que no invitan al optimismo. Así, las crecientes rivalidades y tensiones geopolíticas entre grandes potencias, el rampante belicismo y la propensión hacia una mayor fragmentación económica (al estilo, salvadas las distancias, del capitalismo de bloques vivido en el período de entreguerras) pueden acabar siendo especialmente perjudiciales para muchos de los estratos más desfavorecidos de la población mundial.

ESTRATEGIAS CONTRA LA POBREZA
Y ORDENAMIENTO JURÍDICO INTERNACIONAL
Jordi Bonet y Márcia Rodrigues Bertold (eds.)
ISBN: 979-13-87913-51-9
Madrid, 2025
pp. 119-158
DOI: *10.37417/estrategias-contra-pobreza/04*
Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales
Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License

CONDICIONANTES REGULATORIOS DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS INTERNACIONALES EN LAS ESTRATEGIAS CONTRA LA POBREZA

REGULATORY CONDITIONS OF INTERNATIONAL FINANCIAL INSTITUTIONS RELATED TO STRATEGIES AGAINST POVERTY

Claudia Manrique Carpio [1]

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS INTERNACIONALES Y POBREZA. 1. Pobreza, delimitación y alcance en las IFIs. 2. Financiación para los ODS y pobreza.—III. FINANCIAMIENTO DE LAS IFIS Y POBREZA. 1. Estrategia integrada en la lucha contra la pobreza. 2. Condicionalidad del FMI y sus reformas.—IV. ESTRATEGIAS DE LAS IFIS SOBRE LA DEUDA SOBERANA. 1. Evaluación de la sostenibilidad, gestión y transparencia de la deuda. 2. Alivio de la carga de la deuda en países con alto endeudamiento. 3. La mejora de la arquitectura global de deuda soberana.—V. INICIATIVAS DE LAS IFIS EN POLÍTICAS VINCULADAS A LA POBREZA. 1. Iniciativas sobre protección social o gasto social. 2. Iniciativas del Banco Mundial en la agenda transversal de lucha contra la pobreza.—VI. CONSIDERACIONES FINALES.

[1] Profesora de Derecho Internacional en la Universitat de Barcelona *(claudia.manrique@ub.edu)*. Este estudio ha sido realizado en el marco del proyecto titulado «Condicionantes regulatorios internacionales y comunitarios en un marco de gobernanza multinivel para la formulación de estrategias contra la pobreza en España», financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación (PID2020-117627GB-I00). Todas las páginas web mencionadas en este estudio han sido consultadas por última vez el 30 de julio de 2024.

I. INTRODUCCIÓN

El sistema financiero internacional y en concreto las instituciones financieras internacionales (IFIs) del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) son, desde su constitución, relevantes herramientas para la formación de entornos económicos y financieros estables que propician y conllevan una mejora de las condiciones de vida. Existe una relación generalmente aceptada entre un entorno económico estable y el crecimiento económico, y a la vez este conduce a la reducción de la pobreza, si bien, algunos discuten su relación positiva. Por otro lado, estos factores han sido por mucho tiempo vistos con un enfoque independiente y aislado de los objetivos sociales y del disfrute de derechos humanos. No se solía encontrar una correlación directa entre las acciones de la gobernanza económica y el bienestar integral y sostenible de la población, que solo es posible con la eliminación de la pobreza multidimensional.

Pero hoy es cada vez más evidente que existe un vínculo entre los objetivos macroeconómicos y los sociales, y las IFIs, además de reconocer la importancia de las acciones sociales, realizan discursos y programas dirigidos a reducir la pobreza desde su enfoque multidimensional. En los últimos años, las cuestiones sustantivas de las que se ocupan las IFIs y sus estrategias parecen ir acercándose cada vez más hacia estrategias más integrales y a medidas para la reducción de la pobreza, guiadas por los estándares y orientaciones de la agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)[2].

La erradicación de la pobreza es hoy más que nunca el centro de las metas de la sociedad internacional y el ODS 1 en el entramado de la agenda 2030, es una preocupación central en la agenda internacional del desarrollo y del derecho internacional[3]. Para el avance en la reducción de la pobreza, es necesaria la participación y empuje de las IFIs, con un enfoque integral y con la creación e implementación de políticas y estrategias orientadas a la reducción de la pobreza y sus problemas conexos como la desigualdad.

---

[2] Stefania Fabrizio, Rodrigo Garcia-Verdu, Catherine Pattillo, *et al*., *From Ambition to Execution: Policies in Support of Sustainable Development Goals*, IMF Staff Discussion Note SDN/15/18, International Monetary Fund, Washington, D. C., September 2015, pp. 1-30.

[3] ECOSOC: A/79/79-E/2024/54, «Progresos realizados para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Informe del Secretario General», 2 de mayo de 2024, pp. 6-7. Según la ONU, si se mantiene la tendencia de pobreza, para 2030 el 6,9 por ciento de la población mundial seguirá viviendo en la pobreza extrema. La reducción de la pobreza en general se ha ralentizado, la tendencia es que para 2030 menos del 30 por ciento de los países habrán reducido la pobreza a la mitad. Véase también Dire TLADI, «SDG 1: End Poverty in All Its Forms Everywhere», en Jonas Ebbesson y Ellen Hey (eds.), *The Cambridge Handbook of the Sustainable Development Goals and International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2022, pp. 50-71.

Este estudio busca responder a por qué y en qué medida las actuales herramientas y acciones que realizan el Banco Mundial y el FMI se orientan a la lucha contra la pobreza o estarían aportando claramente al objetivo de erradicación o reducción de la pobreza. Esta valoración se realiza analizando las interacciones entre algunos ejes de actuación y retos actuales de las IFIs y su relevancia, como condicionantes, para la creación de políticas y normativas que realizan sus Estados Miembros para buscar reducir la pobreza, las desigualdades y vulnerabilidades de su población. Así, el alcance del trabajo es identificar aquellos marcos regulatorios y compromisos, directrices, normas, y programas de acción política, que han implementado estas organizaciones internacionales líderes de la gobernanza económica internacional, que se vinculan con la mitigación y erradicación de la pobreza. Asimismo, cómo y por qué estos condicionantes podrían estar orientando y dirigiendo estrategias internacionales y nacionales más adecuadas y propicias para la erradicación de la pobreza y el alcance de los ODS relacionados, o qué puede esperarse de ellos.

Para ello, a continuación se desarrollan primero los aspectos conceptuales y la financiación para los ODS centrada en la pobreza, luego se revisan las estrategias e iniciativas concretas del FMI y Banco Mundial para la reducción de la pobreza, como las relacionadas con el financiamiento para los países más pobres, estrategias para el alivio de la pobreza, otras iniciativas relacionadas, como las de protección social o gasto social o estrategia sobre los países afectados por la fragilidad, conflicto y violencia, comentando su alcance y significancia como condicionantes de políticas y regulaciones vinculadas con la pobreza en sus Estados Miembros y en particular los países más pobres.

II. LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS INTERNACIONALES Y POBREZA

1. Pobreza, delimitación y alcance en las IFIs

Este apartado se ocupa del alcance del concepto de la pobreza, lo que servirá de referencia para valorar y delimitar el alcance de las políticas, regulaciones, estrategias y acciones del Banco Mundial y del FMI.

El poner fin a la pobreza (en todas sus formas y en todas partes), incluida la adopción de políticas sociales para la reducción de la desigualdad, es un objetivo esencial de la cooperación internacional institucionalizada y el primero de los ODS, que se espera alcanzar para el 2030. Desde la perspectiva de Naciones Unidas, la pobreza va más allá de la falta de ingresos y recursos para garantizar unos medios de vida sostenibles. Es un problema de derechos humanos, constituye causa y consecuencia de violaciones, por ende, las normas y los principios de

derechos humanos deben tenerse muy en cuenta en la lucha contra la pobreza y en las políticas públicas que afectan a las personas que viven en la pobreza[4].

Entre las distintas manifestaciones de la pobreza figuran el hambre, la malnutrición, la falta de una vivienda digna y el acceso limitado a otros servicios básicos como la educación o la salud[5]. Esto se refiere al concepto multidimensional de la pobreza o Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), que incluye salud (consideración de índices de mortalidad y malnutrición), educación (índices de escolaridad y asistencia a la escuela) y niveles de vida (índices como el cocinar con fuel, saneamiento, agua, electricidad, vivienda, bienestar)[6]. En este sentido se considera este concepto con relación a las acciones, programas y estrategias de las IFIs relacionadas con la pobreza.

El Banco Mundial elabora desde el 2018 el IPM, que capta el porcentaje de hogares en un país desfavorecido en tres dimensiones de bienestar: pobreza monetaria, educación y servicios básicos de infraestructura. Su diseño resalta la importancia de los aspectos del bienestar humano que no se miden adecuadamente únicamente con indicadores monetarios[7], los que siguen siendo el punto focal del monitoreo de la pobreza global por parte del Banco Mundial. Con esta definición más amplia de pobreza, muchas más personas pasan a considerarse pobres.

Otro concepto que se debe tomar en cuenta al revisar el alcance de las acciones de las IFIs en la reducción de la pobreza es el derecho al desarrollo. El derecho al desarrollo está ligado al problema de la pobreza y la desigualdad. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos indicó que el derecho al desarrollo comprende este paradigma holístico, en cuya consecución se hacen efectivos todos los derechos y libertades y en que la población goce de un mayor

---

[4] Véase los Principios rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos, aprobados por el Consejo de Derechos Humanos por consenso el 27 de septiembre de 2012, en la Resolución 21/11.

[5] Asimismo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales declaró que la pobreza es «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: E/C.12/2001/10, «Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: la pobreza y el pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales», párr. 8). Véase *https://www.un.org/es/global-issues/ending-poverty*.

[6] El concepto de pobreza multidimensional es usado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para el informe de pobreza mundial que elabora cada año y el Informe sobre el Desarrollo Humano. Este concepto fue elaborado por el PNUD y la Universidad de Oxford. Véase *https://ophi.org.uk/*.

[7] Carolina Diaz-Bonilla, Carlos Sabatino, Danielle Aron, *et al., Update to the Multidimensional Poverty Measure: What's New,* Global Poverty Monitoring Technical Note, núm. 38, Washington, D. C., World Bank Group, junio de 2024, p. 2.

bienestar[8]. Para ello, la erradicación de la pobreza y de sus efectos debe ser alcanzada[9]. Un punto clave subyacente es que la búsqueda del crecimiento económico no es un fin en sí mismo, más bien, el desarrollo debe considerarse un proceso amplio que tiene por objeto mejorar «el bienestar de toda la población y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa»[10]. Con relación a los ODS, el derecho al desarrollo tiene la perspectiva de orientar la atención de los indicadores económicos hacia el bienestar general de la población y el cumplimiento de sus derechos humanos[11].

2. Financiación para los ODS y pobreza

A fin de avanzar con la Agenda y erradicar la pobreza en épocas de crisis múltiples, el Secretario General de la ONU presentó en mayo de 2024 una serie de seis transiciones para brindar soluciones sostenibles de alto impacto que permitan alcanzar los ODS para el 2030. Asimismo, da una serie de recomendaciones generales, la segunda de ellas indica que «los países deben otorgar gran prioridad a erradicar la pobreza y poner fin al hambre». En tanto que la tercera y cuarta recomendación se refieren a enfoques sobre la crisis de la deuda y la financiación para el desarrollo[12].

Uno de los problemas reconocidos por la sociedad internacional (especialmente a partir del covid-19) que limita enormemente el alcanzar los ODS y dentro de ellos la erradicación de la pobreza, es la cuestión de la financiación para los ODS. Este apartado se ocupa de analizar cómo la comunidad internacional está intentando alcanzar soluciones

---

[8] Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos: A/HRC/54/38, *Derecho al desarrollo. Informe del Secretario General y del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, 12 de julio de 2023, pp. 2-3.

[9] Declaración sobre el derecho al desarrollo, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 41/128, de 4 de diciembre de 1986. La Declaración reconocía el derecho al desarrollo como «un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él» (Art. 1.1), *https://www.un.org/es/events/righttodevelopment/declaration.shtml.*

[10] Mary Carmen Villeda Santana, «Derechos Humanos y Desarrollo Humano en México», *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos,* vol. 22, núm. 2, 2011, pp. 185-208.

[11] Naciones Unidas, Relator Especial de las Naciones Unidas Sobre el Derecho al Desarrollo. *Una introducción al mandato*, febrero de 2018, *https://www.ohchr.org/sites/default/files/SRRightDevelpment_IntroductiontoMandate_SP.pdf.*

[12] ECOSOC: A/79/79-E/2024/54, «Progresos realizados para lograr …», *op. cit.*, pp. 19-20. «A nivel mundial, los Estados Miembros deben valorar nuevos enfoques para velar por la sostenibilidad de la deuda y afrontar los desafíos de endeudamiento que afectan a los países en desarrollo mediante una prevención más sólida de las crisis de deuda, la búsqueda de soluciones para países con elevados niveles de endeudamiento y otras limitaciones que les impiden invertir en los ODS, y el establecimiento de un mecanismo más eficaz para solucionar las crisis de deuda».

efectivas mediante estrategias clave y cómo estarían comprometidas las IFIs en este desarrollo. Esta revisión se hace en consideración al ODS 17, fortalecer los medios de implementación y revitalizar la alianza con relación a la financiación para el desarrollo y el ODS 1.

El dialogo actual y recientes compromisos internacionales buscan desbloquear la inversión para los ODS y alcanzar una mayor financiación para la Agenda 2030, mediante medidas concretas. El Secretario General de la ONU ha indicado que se debe «desbloquear un margen fiscal y de financiación mucho mayor para los países en desarrollo y lograr un sistema financiero internacional más equitativo, representativo y eficaz». «Los países deben hacer cambios tangibles en las políticas, los instrumentos y las instituciones internacionales que repercuten en gran medida en el flujo de la financiación para el desarrollo»[13]. Un reciente informe del Consejo Económico y Social (ECOSOC) del 2024 indica que el elemento "más importante para lograr los ODS es mejorar el acceso de los Países en vías de Desarrollo (PED) a la financiación, en particular a la financiación en condiciones concesionales[14]. En ese sentido se han expresado también los recientes compromisos de la Declaración Política de la Cumbre de los ODS y el Diálogo de Alto Nivel sobre la Financiación para el Desarrollo, así como en las recomendaciones del Foro del ECOSOC sobre la Financiación para el Desarrollo del 2024[15].

La declaración política del Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible (FPAN) del 2023 es el punto de referencia en el proceso de aceleración para la consecución de los ODS, del que se desprenden acciones transformadoras y aceleradoras[16], dentro de las cuales destacamos aquí los compromisos de los Estados con relación a la pobreza y al financiamiento y su interrelación. Como hemos adelantado, varios de los compromisos realizados en materia de financiación se relacionan con estrategias y acciones en las que las IFIs podrían estar participando o comprometerse con ellos, para avanzar en la lucha contra la pobreza, incluida la desigualdad y exclusión social como

---

[13] *Ibid.,* p. 3.

[14] ECOSOC: E/2024/52, «Reforzar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y erradicar la pobreza en épocas de crisis múltiples brindando efectivamente soluciones sostenibles, resilientes e innovadoras», Informe del Secretario General, 1 de mayo de 2024, p. 4.

[15] ECOSOC: E/FFDF/2024/L.1, «Seguimiento y examen de los resultados de la financiación para el desarrollo y los medios de implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible», Foro del Consejo Económico y Social sobre el seguimiento de la financiación para el desarrollo, 19 de abril de 2024, p. 2.

[16] Véase la Declaración política aprobada por el Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible celebrado bajo los auspicios de la Asamblea General. La Asamblea General hace suya la declaración mediante resolución 78/1 de 29 de septiembre de 2023, A/RES/78/1, 16 de octubre de 2023, p. 7. La implementación de la declaración está apoyada en el marco del Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible (HLPF) y plasma el resultado de la denominada Cumbre de los ODS del 2023.

consecuencias. Sobre la erradicación de la pobreza, el compromiso es adoptar medidas exhaustivas y concretas para erradicar la pobreza en todas sus formas y dimensiones, incluida la pobreza extrema, en todas partes, a mejorar y apoyar las políticas y estrategias para reducir la pobreza y la desigualdad, incluso mediante la cooperación internacional[17].

Con relación a los compromisos vinculados con la financiación para el desarrollo, los países convienen en acelerar la plena aplicación de la Agenda de Acción de Addis Abeba[18], adoptando nuevas medidas para aumentar la financiación para el desarrollo sostenible y proporcionar los medios de aplicación a los países en desarrollo. Destacan como compromisos específicos:

(i) La movilización significativa de recursos procedentes de diversas fuentes, incluso mediante la mejora de la cooperación para el desarrollo, con el objetivo de implementar programas encaminados a poner fin a la pobreza y crear puestos de trabajo decentes. Aquí es especialmente relevante la movilidad de los donantes hacia las IFIs a fin de que dirijan los programas de orientaciones, seguimiento y financiación especialmente a los países con menos recursos y poblaciones vulnerables. (ii) La revisión de los mecanismos internacionales de la deuda, mejorando la revisión, suspensión y reestructuración de la deuda, dando prioridad a los países vulnerables. Se reconoce la importancia de trabajar en la sostenibilidad de la deuda y en las medidas de resiliencia para reducir el riesgo de crisis de la deuda. Para ello son importantes las acciones multilaterales y la coordinación de todos los acreedores. (iii) Avanzar en la propuesta de la iniciativa de «Estímulo para los ODS del Secretario General de la ONU»[19] iniciada en el 2023, para hacer frente al déficit de financiación para los ODS en los PED, así como los altos costos de la deuda y riesgos mayores de sobreendeudamiento. La iniciativa llama a un aumento del financiamiento para los ODS, principalmente mediante un importante incremento de la financiación a largo plazo por parte de los bancos multilaterales de desarrollo (500 mil millones de dólares por año)[20]. (iv) Apoyar la reforma de la arquitectura

---

[17] *Ibid*.

[18] Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Agenda de Acción de Addis Abeba), que hizo suya la Asamblea General el 27 de julio de 2015. *Vid.* Asamblea General: A/RES/69/313, «Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Agenda de Acción de Addis Abeba)», 17 de agosto de 2015.

[19] United Nations, *United Nations Secretary-General's SDG Stimulus to Deliver Agenda 2030*, February 2023, pp. 1-18, *https://www.un.org/sustainabledevelopment/wp-content/uploads/2023/02/SDG-Stimulus-to-Deliver-Agenda-2030.pdf.*

[20] Las tres áreas para acción inmediata propuestas son: 1. Hacer frente al alto costo de la deuda y a los crecientes riesgos de sobreendeudamiento, convirtiendo los préstamos a corto plazo con altos intereses en deuda a largo plazo (más de treinta años) a tasas de interés más bajas 2. Ampliar la financiación asequible y a largo plazo para el desarrollo especialmente mediante los bancos multilaterales de desarrollo. 3. Ampliar la financiación de contingencia a los países

financiera internacional, en lo cual se ha estado trabajando los últimos años a diferentes niveles[21]. En concreto, la reforma de las instituciones financieras internacionales y de los bancos multilaterales de desarrollo, con el objetivo de que las capacidades y formas de financiación sean más adecuadas a los requerimientos de financiación de los PED, potenciando a la vez su participación en los procesos de decisiones y adopción de normas en materia de gobernanza financiera y económica global. (v) Alentar a que considere la vulnerabilidad multidimensional, incluido el uso potencial del índice de vulnerabilidad multidimensional, como uno de los criterios para acceder a financiación en condiciones favorables.

Veremos en los apartados que siguen cómo y por qué las directrices y herramientas normativas de las IFIs, o condicionantes relacionadas con estos compromisos de los Estados, constituirían o no un avance en la dirección correcta, potenciando mecanismos más adecuados para el financiamiento para el desarrollo, que contribuyan para avanzar hacia una estrategia contra la pobreza coherente y efectiva.

III. FINANCIAMIENTO DE LAS IFIS Y POBREZA

1. Estrategia Integrada en la Lucha contra la Pobreza

A fines de 1999, el FMI y el Banco Mundial decidieron realizar un cambio significativo en el enfoque de los programas de financiamiento para los países de ingreso bajo, poniendo la lucha contra la pobreza y el crecimiento económico como objetivos principales. Esto se hizo para reforzar la contribución de sus medidas de intervención a los programas internacionales de reducción de la pobreza y como respuesta a las fuertes críticas recibidas por los impactos negativos de los programas de ajuste estructural, que se exigían como condición para acceder a préstamos y otros programas de asistencia[22].

---

necesitados, incluida la reasignación de derechos especiales de giro a los países necesitados, nuevos instrumentos de financiación de desembolso rápido y el aumento permanente de los límites de acceso a las ventanillas de préstamos de emergencia.

[21] *Vid.* Carlo de Stefano, «Reforming the Governance of International Financial Law in the Era of Post-Globalization», *Journal of International Economic Law*, vol. 20, núm. 3, 2017, pp. 509-533; Nota informativa de la Cátedra Deuda Soberana de Sciences Po de 28 de noviembre de 2022 sobre la reinvención de los bancos multilaterales de desarrollo, *https://www.sciencespo.fr/psia/sovereign-debt/2022/11/28/policy-brief-finance-climate-and-the-world-bank/.*

[22] Un antecedente importante y primer paso para la nueva estrategia es el documento «World Development Report» de 1997, que estaría relacionado con el llamado «Post Washington Consensus».

Vid. World Bank, *Word Development Report 1997. The State in a Changing World*, Washington, D. C., 1997.

Se lanzó entonces la iniciativa de la *Estrategia Integrada en la Lucha contra la Pobreza*[23], que tiene el objetivo de ayudar a los países de ingreso bajo a desarrollar e implementar mejores estrategias de lucha contra la pobreza. Las plataformas principales de esta estrategia eran dos: (i) ambas instituciones debían basar el crédito en condiciones concesionarias y el alivio de la deuda que otorgan a los países de bajo ingreso en documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) preparados por los propios países, y (ii) el FMI debía otorgar su crédito concesionario a través de un nuevo servicio —el Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (SCLP)— que debía hacer mayor hincapié en la reducción de la pobreza[24].

1.1. *El Documento de Estrategia de Lucha Contra la Pobreza (DELP)*

El documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) es el eje central del nuevo enfoque de las IFIs para una estrategia integrada en la lucha contra la pobreza, basada en vincular la asistencia concesionaria para los países más pobres e iniciativas de alivio de la deuda con una formulación autónoma de política económica por parte de los países. En la elaboración del DELP se tienen dos elementos centrales: primero, los países miembros en dificultades financieras preparan un documento de estrategia de lucha contra la pobreza específico para las condiciones y necesidades del país en un proceso participativo. Segundo, la asistencia y financiación externa se alinea a las metas y prioridades del DELP para que los programas consigan las metas de reducción de la pobreza y crecimiento económico[25].

Los DELP explican las políticas y programas macroeconómicos, estructurales y sociales del país en un horizonte de tres años o más para promover el crecimiento económico y reducir la pobreza. Recogen la perspectiva nacional sobre cómo afrontar los problemas concretos del país y aliviar la pobreza en el contexto específico nacional. También describen las necesidades de financiación asociadas y las principales

---

[23] Grupo del Banco Mundial, *La colaboración en la transformación del desarrollo: Nuevos enfoques para formular estrategias de lucha contra la pobreza que los países consideren como propias*, marzo de 2000, *https://www.imf.org/external/np/prsp/pdf/esl/prspbroc.pdf*; Leonie F. Guder, *The Administration of Debt Relief by the International Financial Institutions: A Legal Reconstruction of the HIPC Initiative*, Springer Berlin Heidelberg, 2008, pp. 26-30.

[24] FMI, *Evaluación de los DELP y del SCLP*, Fondo Monetario Internacional, 2003, *https://www.imf.org/external/np/ieo/2002/prsp/esl/013103S.pdf.*

[25] World Bank, *The Poverty Reduction Strategy Initiative - Findings from 10 Country Case Studies of World Bank and IMF Support*, Independent Evaluation Office (IEO) of the International Monetary Fund and Operations Evaluation Department (OED) of the World Bank, 2005, p. 1, *https://ieg.worldbankgroup.org/sites/default/files/Data/reports/prsp_country_case_studies.pdf.*

fuentes de financiación previstas[26]. Los DELP deben contar con la amplia participación de la sociedad civil y los socios de desarrollo, entre ellos el Banco Mundial y el FMI.

Dado que la elaboración de un DELP es un proceso largo, como primer paso los países preparan un DELP provisional que recoge el conocimiento y el análisis actuales de la situación de pobreza de un país, describen la estrategia de lucha contra la pobreza existente y exponen el proceso para producir un DELP plenamente desarrollado de manera participativa. Las IFIs aceptan un DELP provisional para empezar ciertos procesos o programas[27]. La elaboración e implementación de un DELP es actualmente un requisito formal para obtener varios tipos de financiación concesionaria y programas de alivio de la deuda externa del Banco Mundial y del FMI.

A pesar del reconocimiento general de las mejoras alcanzadas por el mecanismo de los DELP en los programas de financiación, se ha identificado una serie de problemas recurrentes, en lo que se tendría que mejorar, entre otros: Falta de participación de entidades clave, como los parlamentos, en el proceso participativo; Fallas en los datos y análisis sobre la pobreza; Fallas en la determinación de los objetivos; Análisis inadecuados de los efectos en la pobreza y la situación social; La evaluación y autorización de los DELP en su etapa final por el FMI y Banco Mundial restan importancia e influencia al proceso participativo en la determinación de los objetivos y medidas[28]. También se ha cuestionado si el contenido macroeconómico de los DELP apoya los objetivos finales del crecimiento sostenible y la reducción de la pobreza o, por el contrario, refleja simplemente las políticas macroeconómicas típicas incorporadas en los programas de estabilización del FMI[29].

1.2. *El Servicio de Crecimiento y Lucha contra la Pobreza del FMI*

La asistencia financiera del FMI ayuda a los países afectados por crisis para crear un margen de maniobra mientras implementan políticas que restablezcan la estabilidad económica y el crecimiento. También brinda financiamiento precautorio para ayudar a prevenir las crisis. El financiamiento se proporciona en el contexto de un programa económico específico, diseñado para ayudar a resolver los problemas de balanza de pagos del país. Los tipos de préstamos del FMI y sus características

---

[26] FMI. *Evaluación…, op. cit.*, p. 1.

[27] Todos los DELP y DELP provisionales de los países miembros están disponibles en la página del FMI *https://www.imf.org/external/np/prsp/prsp.aspx.*

[28] FMI. *Evaluación…, op. cit.*, pp. 7-9.

[29] Ricardo Gottschalk, «The Effectiveness of IMF/World Bank-Funded Poverty Reduction Strategy Papers», en Yusuf Bangura (ed.), *Developmental Pathways to Poverty Reduction*, London, Palgrave Macmillan, 2015, pp. 74-97.

se modifican continuamente para satisfacer las necesidades cambiantes de los países.

En septiembre de 1999, como parte de la nueva estrategia del financiamiento (Estrategia Integrada en la Lucha contra la Pobreza), el FMI implementó el nuevo enfoque de la estrategia de lucha contra la pobreza para los países de ingreso bajo, denominado el Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (SCLP), que otorga créditos en condiciones concesionales (actualmente a tasas de interés cero) para los países de ingreso bajo[30]. Estos programas suelen estar dirigidos a aumentar el crecimiento y reducir la pobreza, y para ayudar a los países a hacer frente a los retos a corto plazo, como la fuga de capitales, la inflación o los altos precios de las materias primas, así como a los retos fiscales y financieros a medio plazo. El Servicio colabora estrechamente con el Banco Mundial para dar más eficacia e impulso a los planes conjuntos de reducción de la pobreza.

El SCLP reemplazó al Servicio Reforzado de Ajuste Estructural (SRAE), que había proporcionado la mayoría del financiamiento concesionario entre 1987 y 1999, ya que se identificaron varias deficiencias del SRAE, entre ellas la falta de identificación de los países con las condiciones impuestas por los programas, fallas en las iniciativas sociales de los programas, y falta de atención por parte del FMI en promocionar políticas económicas que ponderen el crecimiento económico y bienestar social[31]. Entre otros, los programas del SCLP tienen los siguientes atributos que lo diferencian del SRAE[32]: Alineación de los programas respaldados por el SCLP con las prioridades de los DELP, condicionalidad estructural más selectiva, análisis del impacto social de las medidas de ajuste macroeconómico y estructural. Estas innovaciones buscan favorecer a los sectores sociales pobres y se ajustan al DELP que los propios países han elaborado para luchar contra la pobreza. Los fines básicos del SCLP son formular medidas de política más focalizadas en el crecimiento

---

[30] Además, todos los miembros del FMI, sin diferencias que sean países pobres o no, tienen acceso a la Cuenta de Recursos Generales (CRG) en condiciones no concesionales (tasas de interés basadas en el mercado). Los programas en el marco del FFCLP suelen ir dirigidos a aumentar el crecimiento y reducir la pobreza, mientras que los programas de la CRG suelen centrarse en prevenir o paliar crisis y suelen requerir una consolidación fiscal considerable. *Vid.* FMI, *Préstamos del FMI*, documento de información del FMI, enero de 2023, *https://www.imf.org/es/About/Factsheets/IMF-Lending*; IMF, «General Department», en IMF, *Financial Organization and Operations of the IMF,* Pamphlet Series núm. 45, 6.ª ed., International Monetary Fund, 2001, *https://www.imf.org/external/pubs/ft/pam/pam45/pdf/chap2.pdf.*

[31] *Vid.* FMI, *The ESAF at Ten Years: Economic Adjustment and Reform in Low-Income Countries*, Fondo Monetario Internacional, 1997; FMI, *External Evaluation of the ESAF: Report by a Group of Independent Experts*, Fondo Monetario Internacional, 1998; y FMI, *Economic Adjustment and Reform in Low-Income Countries. Studies by the Staff of the International Monetary Fund*, edición a cargo de Bredenkamp y Schadler, 1999.

[32] FMI, *Evaluación…, op. cit*., p. 6 y FMI. *Crédito del FMI a los países pobres: ¿En qué se diferencia el SCLP del SRAE?*, Fondo Monetario Internacional, 2001. *https://www.imf.org/external/np/exr/ib/2001/esl/043001s.htm.*

económico y la lucha contra la pobreza y, gracias a la mayor participación de los países interesados, lograr una implementación más coherente.

El SCLP otorga créditos concesionarios a través del Fondo Fiduciario para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (FFCLP), que tiene tres instrumentos de financiación[33]: El *Servicio de Crédito Ampliado (SCA)* brinda apoyo financiero a mediano y largo plazo a los países de ingreso bajo que sufren problemas de balanza de pagos prolongados. El SCA es el instrumento más usado dentro del FFCLP, con aproximadamente dos tercios de la financiación concedida[34]. El *Servicio de Crédito Rápido (SCR)* proporciona asistencia financiera rápida a los países que enfrentan necesidades urgentes de balanza de pagos, ayudándoles a enfrentar crisis económicas y reducir la presión sobre el servicio de la deuda. El SCR cobró una importancia eminente durante el inicio de la pandemia en 2020 para proporcionar apoyo inmediato a los países de ingreso bajo. El *Servicio de Crédito Stand-By (SCS)* presta apoyo a corto plazo para los países de ingreso bajo que en general han logrado una situación macroeconómica sostenible, pero que pueden experimentar necesidades puntuales de ajuste y financiamiento a corto plazo, entre otras, las provocadas por *shocks* económicos. También puede utilizarse con carácter precautorio en épocas de mayor riesgo e incertidumbre. Es el instrumento menos usado de los tres.

Desde 2012, más del 60 por ciento de los programas incluyen metas cuantitativas para el gasto social y otros gastos prioritarios, un porcentaje que actualmente duplica el registrado hasta el 2011. Esto se debe al marcado aumento del uso de pisos de gasto social, que ahora se estipulan en más del 90 por ciento de los programas respaldados por el FFCLP. El SCLP se va modificando periódicamente para adaptarlo al panorama mundial cambiante y mejorar el apoyo brindado a los países de bajo ingreso. Hubo reformas importantes en 2019 y 2021, que incluyeron aumentos de los límites de acceso y modificaciones de las normas de acceso, y mejoras en la adaptación a las necesidades de los países frágiles y vulnerables y los países más pobres, entre otros[35].

La agenda del alivio a la pobreza se afianzó en la agenda del FMI mediante el SCLP[36], y especialmente con la aplicación del SCA con

---

[33] IMF, *2016 Handbook of IMF Facilities for Low Income Countries*, Washington, D. C., International Monetary Fund, 2016; FMI, «*Ayuda del FMI a los países de ingreso bajo*», documento de información del FMI, marzo de 2023, *https://www.imf.org/es/About/Factsheets/IMF-Support-for-Low-Income-Countries*.

[34] IMF, *2024 Update of Resource Adequacy of the Poverty Reduction and Growth Trust and the Debt Relief Trusts*. Policy Paper núm. 2024/021, International Monetary Fund, Washington, D. C., 25 April 2024, p. 25.

[35] *Ibid.,* p. 24.

[36] Laurence Boisson de Chazournes, «The Bretton Woods Institutions and Human Rights-Converging Tendencies», en Wolfgang Benedek *et al.* (eds.), *Globalización económica y derechos humanos,* Oxford, Oxford University Press, 2007, p. 210-242.

préstamos de más larga duración, centrando el enfoque en el establecimiento del servicio concesional para los países con problemas de balanza de pagos.

1.3. *El Servicio de Resiliencia y Sostenibilidad*

El nuevo Servicio de Resiliencia y Sostenibilidad (SRS)[37] es el tercer pilar de financiamiento del FMI, junto con la Cuenta de Recursos Generales (en condiciones no concesionales), y del Fondo Fiduciario para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (en condiciones concesionales). Se estableció en abril de 2022 y está operativo desde octubre de 2022. Tiene el objetivo fundamental de apoyar medidas para luchar contra el cambio climático y mejorar la preparación ante pandemias[38], para ello ofrece financiación a largo plazo a los países de bajos ingresos y a los países vulnerables de ingresos medios a tasas de interés bajas[39].

El Fondo Fiduciario para la Resiliencia y la Sostenibilidad (FFRS) se financia a través de compromisos de varias naciones del G20 de transferir Derechos Especiales de Giro (DEG) por un valor total de unos 37 mil millones de DEG (casi 50 mil millones de dólares estadounidenses) al FMI para conceder préstamos altamente concesionarios a los países elegibles.

Los requisitos que deben cumplir los países para acceder al SRS son contar con: Reformas de políticas de alta calidad que respondan a los desafíos estructurales a largo plazo del cambio climático o la preparación para pandemias, tener una deuda sostenible y suficiente capacidad de reembolso, y estar participando en un programa concurrente respaldado por el FMI con políticas de calidad, que puede ser financiero o no financiero[40].

Se prevé que ayudará a crear un crecimiento sostenido y estabilidad en la balanza de pagos. Sin embargo, el Secretario General de la ONU ha reconocido que es preocupante que se vincule el acceso al SRS a la participación en otros programas del FMI con condicionalidad estricta,

---

[37] FMI, *Los Préstamos del FMI*, *op. cit.*, y FMI, *El Servicio de Resiliencia y Sostenibilidad*, documento de información del FMI, 2023, *https://www.imf.org/es/About/Factsheets/Sheets/2023/Resilience-Sustainability-Facility-RSF.*

[38] IMF, *Proposal to Establish a Resilience and Sustainability Trust*, IMF Policy Paper, April 2022, *https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2022/04/15/Proposal-To-Establish-A-Resilience-and-Sustainability-Trust-516692.*

[39] Unos 143 países, incluidos todos los países de renta baja, los pequeños estados en desarrollo y los países de renta media-baja, pueden pedir financiación del SRS. *Vid.* IMF «A more equitable recovery», *https://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2022/in-focus/a-more-equitable-recovery/.*

[40] FMI, *Servicio de Resiliencia y Sostenibilidad, op. cit.*

asimismo los recursos se desembolsan en un programa a corto plazo, a pesar de que el repago puede ser hasta veinte años[41].

Asimismo, actores de la sociedad civil han criticado varios aspectos del nuevo servicio[42]. Consideran que el Servicio es restrictivo, en términos de umbrales de ingresos estrictos para la elegibilidad; oneroso, en el sentido de que los países deben adoptar un programa estándar del FMI para acceder a él; descoordinado, ya que su gestión no involucra a otros bancos de desarrollo; y escaso, en términos de la cantidad de efectivo disponible y la tasa de interés cobrada.

Además, el SRS otorga al FMI una nueva función de establecer una condicionalidad de políticas de apoyo presupuestario para la resiliencia climática y frente a las pandemias. Esto puede crear una nueva dinámica potencialmente problemática, ya que expande y difumina los límites de las condiciones de política del FMI[43].

2. Condicionalidad del FMI y sus reformas

El FMI en virtud de su convenio constitutivo[44], al otorgar financiamiento, requiere al país miembro que cumpla con ciertas condiciones que den garantías de que el país estará en condiciones de reembolsar el pago; son las llamadas condicionalidades[45]. Mediante las condicionalidades, el FMI puede examinar la aplicación de las políticas monetarias, financieras y fiscales internas y elaborar, junto con los países miembros, medidas que permitan lograr la estabilidad macroeconómica y la sostenibilidad de la deuda. Los gobiernos aceptan ajustar sus políticas económicas para superar los problemas que los llevaron a buscar asistencia financiera y tienen la responsabilidad principal de seleccionar, diseñar e implementar políticas para que su programa económico tenga éxito.

Los países redactan una carta de intenciones respecto al uso de los recursos del FMI, junto a ello, se incluye un programa con el detalle de

---

[41] United Nations, *United Nations Secretary-General's SDG Stimulus…, op. cit*., p. 11.

[42] FMI, *Managing a new era of IMF lending conditions*, 2022, *https://odi.org/en/insights/managing-a-new-era-of-imf-lending-conditions/.*

[43] *Ibid*.

[44] Véase el Artículo IV Sección 1 y 3(a) del Convenio Constitutivo del FMI. Para un estudio sobre cómo el FMI está obligado por las disposiciones del Acuerdo en relación a su mandato y funciones, véase: Andrew Giddings y Clifford Blair «The adaptive mandate of the international monetary fund: challenges and opportunities in the time of COVID-19», *Rutgers International Law and Human Rights Journal*, 2021, pp. 1-71, pp. 9-24; Ross Leckow, «The IMF's Legal Instruments to Promote Financial Stability», *Current Developments in Monetary and Financial Law*, vol. 5, 2008, pp. 3-14.

[45] Axel Dreher, «IMF conditionality: theory and evidence», *Public Choice*, vol. 141, núm. 1, 2009, pp. 233-267.

las políticas y condicionantes[46]. Los objetivos y políticas del programa dependen de las circunstancias de cada país, el objetivo general es siempre restaurar o mantener la viabilidad de la balanza de pagos y la estabilidad macroeconómica. Para los países de bajos ingresos, existe un objetivo adicional de reducir la pobreza.

Las condicionalidades ayudan a garantizar que el país adopte políticas sólidas y eficaces para resolver sus problemas de balanza de pagos, pero solamente pueden aplicarse como condicionalidades aquellas medidas que sean fundamentales para cumplir los objetivos del programa o supervisar la ejecución del programa, o sean necesarias para aplicar disposiciones específicas del Convenio Constitutivo del FMI o las políticas adoptadas en virtud de ellas[47]. En este sentido, para imponer reformas sociales, como creación de escuelas o apoyo a la población más pobre, se requeriría valorar si la reforma es crítica para alcanzar los objetivos de ese programa o su implementación; argumentar que las reformas para el alivio de la pobreza son un bien público no sería suficiente para poder aplicarlas. El FMI clasifica las condicionalidades de los préstamos como estructurales (es decir, criterios de desempeño estructural o punto de referencia estructural) o reformas de estabilización (es decir, criterios de desempeño cuantitativos o puntos de referencia indicativos)[48]. La condicionalidad más usada solía referirse a cambios o ajustes estructurales, centrados en políticas macroeconómicas, ello implica una serie de reformas en áreas políticas sensibles, como la privatización de empresas estatales, la liberalización comercial y financiera, la desregulación económica, la política social, las reformas del mercado laboral y la «buena gobernanza»[49].

El enfoque de la condicionalidad del FMI ha ido evolucionando y se han ido reformando sus directrices, para obtener mejores resultados de sus programas y evitar, en lo posible, efectos secundarios negativos derivados de las reformas económicas, estructurales y financieras. El FMI ha tratado de simplificar y centrar las condiciones que impone a sus préstamos.

La aplicación de las condicionalidades en los préstamos no concesionales, y en particular las estructurales, ha sido criticada por mucho tiempo, en tanto que crean mayores problemas estructurales y pueden obstaculizar la estabilidad y el crecimiento económicos, especialmente

---

[46] Se pueden revisar los respectivos programas de intención en *https://www.imf.org/en/Publications/CPID*.

[47] Artículo IV, Sección 7(a) del Convenio Constitutivo del FMI.

[48] Bernhard Reinsberg, Alexander E. Kentikelenis, *et al.*, «The world system and the hollowing-out of state capacity: How structural adjustment programs impact bureaucratic quality in developing countries». *American Journal of Sociology*, vol. 124, núm. 4, 2019, pp. 1222-1257.

[49] Alexander E. Kentikelenis, Thomas H. Stubbs, Lawrence P. King, «IMF conditionality and development policy space, 1985–2014», *Review of International Political Economy*, vol. 23, núm. 4, 2016, pp. 543-582.

a los países de bajo ingreso. Las críticas se volvieron especialmente agudas después de las amplias condiciones que se impusieron durante las crisis asiáticas de 1997-1998. En respuesta a las críticas se dio una primera reforma en el 2002; después de una consulta pública, el FMI emitió unas nuevas directrices[50].

En 2009 se implementó una reforma más amplia[51], con el objetivo de fortalecer la capacidad para prevenir y resolver crisis. Después de una extensa revisión por parte de la Oficina de Evaluación Independiente (OEI), en marzo de 2009, se decidió modernizar la condicionalidad, aprobando un enfoque basado en revisiones para monitorear las reformas estructurales en todos los acuerdos de financiación. Se dejaron sin efecto criterios estructurales de rendimiento, que requerían dispensa formal, y las reformas estructurales estipuladas deberían estar en referencia a la situación económica concreta del país solicitante. El cumplimiento de las reformas estructurales pasó a evaluarse dentro del análisis general del programa[52]. El Fondo también buscó reducir el estigma del endeudamiento y confiar más en criterios de calificación preestablecidos (condicionalidad *ex ante*). Se puede resumir indicando que antes de esta reforma la condicionalidad era esencialmente *ex post*, lo que significa que el Estado solo recibía el pago del tramo del préstamo si el FMI consideraba que este había cumplido con sus obligaciones bajo el programa en cuestión. Bajo el nuevo enfoque, se proporciona la financiación con condicionalidad *ex ante*, que solo comprueba si el plan estratégico del Estado receptor es razonable y contiene medidas que se espera que puedan alcanzar las metas propuestas[53].

En 2018, el FMI implementó una revisión de su política de condicionalidad, con el objetivo de hacer sus programas más efectivos y adaptados a las necesidades de los países miembros[54]. Se recomendó afinar el análisis de la sostenibilidad de la deuda y adaptar mejor las condiciones estructurales a las circunstancias específicas de cada país.

Se enfatizó asegurar que los programas del FMI estén más alineados con las prioridades y circunstancias de los países prestatarios, fomen-

---

[50] IMF, *Guidelines on Conditionality*, Washington, D. C., International Monetary Fund, 25 September 2002.

[51] IMF, *Conditionality in Fund-Supported Programs – Purposes, Modalities, and Options for Reform*, Washington, D. C., International Monetary Fund, 29 January, 2009.

[52] FMI, *La condicionalidad del FMI,* documento de información del FMI, marzo de 2018.

[53] Eugenia López-Jacoiste Díaz, «El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional ante los Derechos Económicos, Sociales y Culturales», en Jordi Bonet Pérez y Rosa Ana Alija Fernández (eds.), *La exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en la sociedad internacional del siglo xxi: Una aproximación jurídica desde el derecho internacional*, Madrid, Marcial Pons, 2016, pp. 245-261.

[54] IMF, *Review of program design and conditionality*, IMF Policy Paper núm. 19/012, Washington D. C., International Monetary Fund, 2018, *https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2019/05/20/2018-Review-of-Program-Design-and-Conditionality-46910.*

tando una mayor apropiación nacional de las políticas económicas y de las reformas necesarias. Se debe lograr una mayor colaboración entre el FMI y los gobiernos nacionales para asegurar que las políticas sean adecuadas y sostenibles. Esto significa que los países receptores de los préstamos deben tener más participación en el diseño y la implementación de las políticas.

Se introdujo una mayor flexibilidad en las condiciones de los programas para adaptarse mejor a las circunstancias específicas de cada país, considerando los impactos sociales y económicos de las políticas recomendadas. Se aplicó un enfoque más flexible en la evaluación de los resultados y el logro de objetivos. Los términos y condiciones de los programas del FMI se simplificaron y clarificaron, reduciendo el número de condiciones estructurales impuestas. La reforma también incluyó medidas para mejorar la transparencia de los programas, con una comunicación más clara sobre los objetivos y las condiciones.

En lugar de enfocarse únicamente en las acciones específicas que los países deben tomar, el FMI comenzó a poner más énfasis en los resultados de estas acciones, así los países tienen más libertad en cómo alcanzar los objetivos establecidos. La eficacia de los programas se determina, evaluando no solo el cumplimiento de las condiciones sino también el impacto y los resultados a largo plazo de las políticas implementadas.

Se busca que las condicionantes impuestas sean más realistas y adaptadas a la capacidad del país para implementarlas, evitando medidas excesivamente exigentes o contraproducentes. Antes de imponer condiciones, se realiza una evaluación más detallada de la capacidad institucional del país para implementar las reformas necesarias.

Se incrementó el monitoreo y la evaluación de los programas, con el objetivo de ajustar las condiciones cuando fuera necesario y asegurar que los objetivos de los programas se estuvieran cumpliendo de manera efectiva. Las reformas también promovieron una mayor coordinación con otros organismos internacionales y partes interesadas, para asegurar una respuesta más coherente y eficaz a los desafíos económicos globales.

Las reformas incluyen también un enfoque más fuerte en la evaluación de los impactos sociales de las políticas de condicionalidad. Esto se tradujo en un esfuerzo por proteger a los sectores más vulnerables de la sociedad durante los procesos de ajuste económico. En la revisión del 2018[55] se puede ver que el interés del FMI por cuestiones relacionadas con la pobreza, como el gasto social, ha estado cada vez más considerado en los programas. Con la revisión se reconoce que se debe

[55] *Ibid.,* pp. 23-24.

mejorar el enfoque del gasto social, considerando mejor el impacto de las políticas en los grupos pobres y vulnerables.

Si bien parecen claros los beneficios de las reformas e inclusión de características que pueden ayudar mejor a la reducción de la pobreza, existe una vertiente de análisis que valora como negativo el efecto de las condicionantes del FMI con relación a la pobreza, en particular las de carácter estructural. Algunos han descrito los cambios introducidos en el FMI como «una cortina de humo diseñada para desviar las críticas»; al mostrar que la condicionalidad estructural sigue existiendo, sugieren que se estaría dando un retorno al «viejo» FMI[56]. Un estudio reciente presentó como resultado que los préstamos con condiciones estructurales tienden a aumentar la pobreza, mientras que los préstamos con condiciones de estabilización suelen tener un impacto poco mesurable[57].

Algunos autores reclaman la poca evidencia de una transformación fundamental de la condicionalidad del FMI. Los programas posteriores a 2008 de la organización reincorporaron muchas de las reformas obligatorias que la organización dice que ya no defiende y el número de condiciones ha ido aumentando. También observaron una relación entre las reformas de política indicadas por el FMI y el aumento de la desigualdad de ingresos en los países prestatarios, como por ejemplo consecuencias distributivas adversas en la política fiscal, los que restringen el gasto público. Finalmente, constataron que las políticas introducidas para paliar las consecuencias sociales del asesoramiento macroeconómico del FMI no se han incorporado adecuadamente al diseño de los programas[58].

Sin embargo, otros estudios más desagregados sobre el efecto de los programas del FMI en el crecimiento económico, donde se han considerado distinciones entre programas concesionales y no concesionales, grado de implementación y tamaño del programa, dirigidos hacia países de renta media o países de renta baja, evidencian que no se puede afirmar de forma absoluta que los programas causan detrimentos en el crecimiento económico. Así, en el caso de países de renta baja se ha encontrado un efecto positivo de los programas del FMI[59].

---

[56] Alexander E. Kentikelenis, Thomas H. Stubbs, Lawrence P. King, *op. cit.*, p. 336.

[57] Glen Biglaiser y Ronald J. Mcgauvran, «The effects of IMF loan conditions on poverty in the developing world», *Journal of International Relations and Development*, vol. 25, núm. 3, 2022, pp. 806-833. Sostiene que las reformas estructurales implican cambios profundos y amplios en la economía, orientados al mercado, que tienden a aumentar el desempleo, reducir los ingresos del gobierno, aumentar los costos de los servicios básicos y reestructurar la recaudación de impuestos, las pensiones y los programas de seguridad social, lo que conduce a un empeoramiento de la pobreza.

[58] Alexander E. Kentikelenis, Thomas H. Stubbs, Lawrence P. King, *op. cit.*, p. 336.

[59] Graham Bird, *The International Monetary Fund*: *Distinguishing Reality from Rhetoric*, Cheltenham, Gloucestershire, Edward Elgar Publishing, 2016, pp. 62-186.

IV. ESTRATEGIAS DE LAS IFIS SOBRE LA DEUDA SOBERANA

La deuda pública agrava de manera importante el problema de la pobreza mundial, especialmente en los países de ingresos bajos. Durante los últimos años, la crisis de la deuda y el riesgo de sobreendeudamiento han empeorado, especialmente en los países más pobres[60]. Los países de ingresos bajos y medios, además de hacer frente a la crisis internacional, se han enfrentado recientemente a pagos altos de la deuda y a la fuerte subida de los tipos de interés. Esto sigue generando preocupaciones sobre su capacidad de pagar la deuda, lo que resulta en un mayor empobrecimiento y en la incapacidad de avanzar con los ODS.

Es especialmente preocupante el incremento de los costos de los préstamos (pagos del servicio de la deuda que incluyen el capital y los intereses) especialmente luego del covid-19[61]. En el 2022 los PED han destinado históricamente la mayor cantidad de dinero al pago de la deuda externa pública y con garantía pública; además, se estima que los costos del servicio de la deuda de los países más pobres aumentarán considerablemente los siguientes años[62]. El aumento mundial de las tasas de interés a partir del 2022 ha intensificado las vulnerabilidades derivadas de la deuda y la expectativa es que siga incrementando el costo de los intereses[63]. La proporción de la deuda externa con acreedores privados y acreedores gubernamentales que no pertenecen al Club de París aumentó marcadamente durante la última década, este giro ha dado lugar a un mayor acceso a la financiación, pero también a una mayor carga del servicio de la deuda y genera aún más obstáculos

---

[60] Banco Mundial, *Informe Anual 2023. Una nueva era de desarrollo*, 2023, p. 46. Véase también World Bank Group, *International Debt Report 2023*, Washington, D. C., International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2023, p. xiv. En los PED la deuda pública ha ido subiendo desde el 2016, alcanzando el nivel más alto de los últimos cincuenta años y el 60 por ciento de los países más pobres tienen un riesgo extremo de sobreendeudamiento. Asimismo, el riesgo de sobreendeudamiento también está alcanzando a los países de ingreso medio.

[61] World Bank, *Global Economic Prospects*, Washington, D. C., World Bank, Junio 2024, p. 24.

[62] World Bank Group, *International Debt…, op. cit.*, p. 28. En 2022, los 75 países que pueden recibir financiamiento de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) —institución del Banco Mundial que brinda apoyo a los países más pobres— pagaron un monto sin precedentes de USD 88 900 millones en concepto de costos del servicio de la deuda, *ibid*. p. 14.

[63] World Bank Group, *International Debt…, op. cit.*, p. 13. Tomar en cuenta que los préstamos a tasa variable representan el 42 por ciento del saldo de la deuda externa de los países de ingresos bajos y medios y el 34 por ciento de la de los países que reúnen los requisitos para recibir ayuda AIF. Por otra parte, más de un tercio de su deuda externa incluye tasas de interés variables que podrían subir repentinamente.

para la reestructuración[64]. Si bien las percepciones del mercado sobre el riesgo de crédito soberano han disminuido recientemente, los costos de endeudamiento siguen siendo elevados, y los países de ingreso bajo continúan con un elevado riesgo de sobreendeudamiento[65].

Indudablemente, el aumento de los costos de la deuda, de los intereses y en general las condiciones de la financiación internacional, conducen a que la pobreza aumente. Los gastos de la deuda han llevado a que se desatiendan las necesidades críticas como la salud, la educación, y otras[66], y muchos países se ven obligados a desviar fondos destinados a prestaciones sociales hacia la obligación del servicio de la deuda[67].

La carga del servicio de la deuda puede obstaculizar que se realicen gastos públicos esenciales y limitar el progreso hacia los ODS[68], incluido el alivio de la pobreza en muchos PED. Como repiten las agencias de la ONU, apoyar a estos países en sus desafíos de la deuda es esencial, dadas las importantes necesidades de financiación asociadas a la consecución de los ODS[69]. Asimismo, para lograr los ODS se requiere una inversión significativa de recursos, los que muchas veces son limitados en los PED. Por tanto, el financiamiento de la deuda, así como medidas de alivio y gestión de la deuda, se convierten en herramientas cruciales para el desarrollo, pero es frecuente que unas estrategias inadecuadas de crecimiento, un mal manejo de la deuda y unos niveles insostenibles de deuda, perjudiquen al crecimiento sostenible, por lo que la adecuada gestión y sostenibilidad de la deuda son también indispensables.

Nos enfocamos ahora en aquellos programas de las IFIs que consideramos pueden incidir en la formulación de estrategias internacionales y nacionales sobre el alivio y gestión de la deuda internacional.

---

[64] United Nations, *Financing for Sustainable Development Report 2024, Financing for Development at a Crossroads*, New York, Inter-Agency Task Force on Financing for Development, 2024, p. 144.

[65] World Bank, *Global Economic Prospects, op. cit*., p. 6. Entre los países sin calificación, muchos de ellos países de bajo ingreso, la carga de la deuda se ha vuelto cada vez más grave debido a una década de acumulación de deuda en la década de 2010, junto con recuperaciones anémicas posteriores a la pandemia y el aumento de los costos del servicio de la deuda, World Bank Group, *International Debt…, op. cit.*

[66] World Bank Group, *International Debt…, op. cit.*, p. ix.

[67] Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos, *op. cit.*

[68] United Nations, *Financing for Sustainable Development Report 2024, op. cit.*, en p. 144.

[69] *Ibid.,* p. 144.

1. Evaluación de la sostenibilidad, gestión y transparencia de la deuda

Es una prioridad para el Banco Mundial y el FMI buscar un endeudamiento público sostenible y unas prácticas crediticias responsables y basadas en normas, lo que es vital para poner fin a la pobreza. Por ello monitorean regularmente las economías de sus países miembros y proporcionan asesoramiento sobre sus políticas. Esto incluye análisis de sostenibilidad de la deuda y recomendaciones sobre políticas fiscales y económicas.

Los análisis de la sostenibilidad de la deuda en los países de ingresos bajos que realiza el Banco Mundial en asociación con el FMI de forma periódica buscan equilibrar la necesidad de préstamos con su capacidad para pagarlos. Son de vital importancia ya que orientan las decisiones de endeudamiento, buscan garantizar que los países con financiamiento realicen medidas coherentes para su desarrollo sostenible y también permiten a los acreedores considerar los riesgos para sus condiciones de financiamiento[70].

El Marco de Sostenibilidad de la Deuda (MSD)[71] del FMI y el Banco Mundial es una herramienta crucial para evaluar la estabilidad macroeconómica, sostenibilidad fiscal a largo plazo y la deuda global. El MSD tiene como objetivo orientar las decisiones de endeudamiento en países de ingresos bajos, asegurando que sus necesidades de financiamiento estén alineadas con su capacidad actual y futura de reembolso. Estas evaluaciones influyen en las decisiones sobre el acceso al financiamiento del FMI y los límites de endeudamiento de sus programas. El Banco Mundial también utiliza el MSD para determinar la proporción de donaciones y préstamos en la asistencia a países de bajos ingresos. Como parte de este marco, se realizan análisis periódicos de la sostenibilidad de la carga de la deuda proyectada para diez años, considerando también la vulnerabilidad ante *shocks* económicos y políticos[72].

Asimismo, tanto el Banco Mundial como el FMI trabajan en medidas para reforzar la transparencia de la deuda, rendición de cuentas, así como en la capacitación para la gestión de la deuda, lo que puede ayudar a los países a gestionar riesgos conexos de la deuda y utilizar sus recursos de manera eficiente en favor del desarrollo sostenible[73]. Con relación a la transparencia de la deuda, el Banco Mundial da una

---

[70] IMF, *Debt Sustainability Analysis (DSA)*, International Monetary Fund, Washington, D. C., December 2023, *https://www.worldbank.org/en/programs/debt-toolkit/dsa*.

[71] FMI, *El marco de sostenibilidad de la deuda del FMI y el Banco Mundial para países de ingreso bajo*, documento de información del FMI, 2023, *https://www.imf.org/es/About/Factsheets/Sheets/2023/imf-world-bank-debt-sustainability-framework-for-low-income-countries*.

[72] *Ibid*.

[73] World Bank Group, *International Debt…, op. cit.*

aportación importante con el Informe sobre la Deuda Internacional (*International Debt Report*) que elabora desde hace cincuenta años[74], en él se presenta el panorama y seguimiento de las tendencias de la deuda externa; en el cual se apoyan los analistas de los gobiernos para formular políticas de mejora de gestión y alivio de la deuda.

También proporcionan asistencia técnica y capacitación a los países para fortalecer las instituciones fiscales y desarrollar capacidades para manejar la política económica de manera más efectiva. Además, se ayuda a los PED a gestionar su deuda de manera más adecuada a través de proyectos específicos del país financiados por el Mecanismo de Gestión de la Deuda y los fondos fiduciarios del Programa de Gestión de Deuda y Riesgo del Gobierno, lo que constituye un paso crucial para promover la transparencia y otras prácticas adecuadas que permiten prevenir futuras crisis de endeudamiento.

Las IFIs deberían adoptar varias de las recomendaciones dadas por el Secretario General de la ONU en 2023 sobre el análisis de la sostenibilidad y la gestión de la deuda, a fin de avanzar en la agenda común para lograr los ODS desde la perspectiva de la reforma de la arquitectura financiera internacional[75]. Dentro de ellas se recomienda que se actualicen los principios de endeudamiento y préstamo responsables para que reflejen la evolución del entorno mundial y las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos. También se debe mejorar el análisis de sostenibilidad de la deuda y la calificación crediticia. Los análisis de sostenibilidad de «solvencia de la deuda» deben distinguir claramente entre las crisis de liquidez (cuando la financiación asequible a largo plazo puede ser la solución) y las crisis de solvencia (cuando puede ser necesario condonar la deuda), lo cual es especialmente importante en el contexto de la ampliación de los préstamos oficiales como parte del plan de estímulo para los ODS.

2. Alivio de la carga de la deuda en países con alto endeudamiento

Como hemos visto, los niveles de deuda y los costos del servicio de la deuda están aumentando en muchos países de ingresos bajos y medios, lo que alimenta los temores de crisis de deuda inminentes[76]. El Banco Mundial y el FMI realizan acciones para ayudar a reducir la deuda, proporcionando recursos económicos mediante un financiamiento en condiciones favorables y dando alivio específico para los países

[74] *Ibid.*

[75] Naciones Unidas, *Informe de políticas de Nuestra Agenda Común 6: Reformas de la arquitectura financiera internacional*, mayo de 2023, p. 11.

[76] World Bank Group, *International Debt…, op. cit.* Ver la introducción del apdo. 4.

sobreendeudados. Asimismo, otorgan importantes donaciones a países que tienen un mayor grado de vulnerabilidades derivadas de la deuda.

La iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (PPME, o HIPC por sus siglas en inglés)[77], iniciada por el FMI y el Banco Mundial junto con otros acreedores de la deuda en 1996, se dirige a los países más pobres con altos niveles de endeudamiento. En este marco, los acreedores proporcionan alivio de la deuda a los países pobres que cumplen con criterios estrictos establecidos y llevan a cabo reformas económicas y sociales, para reducir su deuda externa a niveles sostenibles que les permita reducir la pobreza y potenciar el crecimiento económico[78]. Su objetivo es asegurar que ningún país pobre enfrente una carga de deuda insostenible.

Para participar en la iniciativa los países deben calificar para recibir financiamiento concesionario, enfrentar una situación de endeudamiento insostenible más allá de los mecanismos tradicionales de alivio de la deuda, tener un historial de reformas y políticas sólidas bajo programas respaldados por el FMI y el Banco Mundial, y elaborar un Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP)[79]. Una vez que un país cumple con estos criterios y alcanza lo que se conoce como el «punto de decisión», la comunidad internacional se compromete a reducir la deuda hasta un nivel sostenible. En este punto, el país puede obtener de inmediato alivio provisional de la deuda. Para recibir la totalidad del alivio de la deuda prometido, el país debe implementar una serie de reformas estructurales y sociales, así como mantener políticas macroeconómicas estables. Al cumplir con estas condiciones, el país llega al «punto de culminación», en el cual se le otorga el alivio completo de la deuda prometido. La iniciativa para los PPME está actualmente en un punto muy avanzado de ejecución, por lo que está en proceso de finalización[80].

Somalia es el país que más recientemente ha alcanzado el punto de culminación de la iniciativa para los PPME. En el caso de Somalia, se acordaron catorce condiciones para alcanzar el «punto de

---

[77] *Vid.* Leonie F. Guder, *op. cit.*, pp. 30-48; e IDA y IMF, *Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative and Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI)—Status of Implementation,* International Development Association and International Monetary Fund, 12 September 2008; FMI, *Alivio de la deuda en el marco de la iniciativa para los países pobres muy endeudados*, documento de información del FMI, 2023, *https://www.imf.org/es/About/Factsheets/Sheets/2023/Debt-relief-under-the-heavily-indebted-poor-countries-initiative-HIPC.*

[78] *Ibid.* Véase también FMI, *Iniciativa para la Reducción de la Deuda de los Países Pobres Muy Endeudados (PPME),* documento de información del FMI, 11 de septiembre de 2000.

[79] *Ibid.*

[80] *Ibid*. De los 39 países que están habilitados o podrían estar habilitados para recibir asistencia a través de la iniciativa para los PPME, 37 ya han alcanzado el punto de culminación. De los dos países restantes, Sudán se encuentra en una etapa intermedia entre los puntos de decisión y culminación, mientras que Eritrea, que podría estar en condiciones de recibir asistencia por medio de la iniciativa, aún no ha alcanzado el punto de decisión.

culminación»[81]. La primera fue directamente relacionada con la lucha contra la pobreza, requiriendo que el país implemente satisfactoriamente el DELP durante al menos un año. Las demás condiciones fueron más directamente relacionadas con el crecimiento económico, lo que indirectamente apoya a la lucha contra la pobreza. Estas condiciones abarcaron los ámbitos de la estabilidad macroeconómica; gestión de las finanzas y del gasto público; gobernanza, lucha contra la corrupción y gestión de los recursos naturales; implementación de aranceles uniformes en todos los puertos; gestión y monitorización de la deuda externa; reformas en el sector social; reformas estructurales para fomentar la inversión privada; y recopilación de estadísticas nacionales. Somalia cumplió plenamente trece de las catorce condiciones, y alcanzó parcialmente la condición sobre aranceles uniformes. El FMI y la AIF concedieron una exención sobre esta última condición y declararon en diciembre del 2023 que Somalia alcanzó el «punto de culminación», logrando el alivio de la deuda externa[82]. Se constata que las condiciones han sido amplias y que Somalia tardó ocho años en completar el programa, desde su entrada a la iniciativa para los PPME en el 2016 hasta alcanzar el «punto de culminación» a finales de 2023.

En 2006, reconociendo que los países que habían salido de la iniciativa para los PPME estaban teniendo dificultades para avanzar hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas, se lanzó una segunda fase de alivio de la deuda para ayudar a alcanzar esos objetivos. La iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral (IADM) permite que los países que completen el proceso de la iniciativa para los PPME reciban un alivio total de las deudas elegibles de las IFIs participantes[83] (AIF del Banco Mundial, el FMI, el Fondo Africano de Desarrollo y el Banco Interamericano de Desarrollo). Esto ha permitido a los países destinar más recursos a la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible. En conjunto, la IADM y la iniciativa para los

---

[81] IDA and IMF, *Federal Republic of Somalia, Enhanced Heavily-Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative—Preliminary Document*, International Development Association and International Monetary Fund, 29 de enero de 2020, p. 26 (véase Cuadro 2 «Desencadenantes para el Punto de Culminación»), *https://documentos.bancomundial.org/es/publication/documents-reports/documentdetail/099723412212337808/idu1266df1ec13aae1454c18dc412ca782554e7a.*

[82] IDA and IMF, *Federal Republic of Somalia, Enhanced Heavily-Indebted Poor Countries Initiative—Completion Point Document and Multilateral Debt Relief Initiative*, International Development Association and International Monetary Fund, 27 November 2023. Véase también World Bank, *IMF and World Bank Announce $4.5 billion in Debt Relief for Somalia*, 13 de diciembre de 2023, *https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2023/12/13/imf-and-world-bank-announce-us-4-5-billion-in-debt-relief-for-somalia-afe-1223*. Junto con otros acreedores multilaterales, bilaterales y comerciales, el FMI y el Banco Mundial concedieron un alivio de la deuda externa del país por un valor de 4500 millones de dólares, bajo la iniciativa para los PPME. Gracias a esta iniciativa, la deuda externa de Somalia bajó de un 64 por ciento de su producto bruto interior (PBI) en 2018 al 6 por ciento del PBI al final de 2023.

[83] Véase el documento informativo del FMI *Alivio de la deuda…, op. cit.*

Países Pobres Muy Endeudados (PPME) han proporcionado alrededor de 99 000 millones de dólares en alivio de la deuda[84].

Cabe mencionar finalmente la iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda (DSSI por sus siglas en inglés), que es una iniciativa destinada a aliviar temporalmente el pago de la deuda externa bilateral de los países de ingreso bajo. Al comienzo de la pandemia, el Banco Mundial y el FMI instaron al Grupo de los Veinte (G20) a establecer la DSSI. El objetivo inicial era ampliar de forma rápida su espacio fiscal y reforzar así su capacidad de asistencia social y sanitaria, siendo su naturaleza financiera la de una moratoria del servicio de la deuda oficial (amortizaciones, intereses vencidos y atrasos) exigible entre mayo y diciembre de 2020. El diferimiento de los pagos no podía superar los cuatro años (incluido un año de carencia) y la reestructuración resultante debía preservar el valor actual de la deuda para los acreedores[85]. Se observa que luego de la reducción de la deuda soberana fruto de las iniciativas de alivio de la deuda PPME e IADM, la deuda de muchos países de bajos ingresos está volviendo a aumentar y a enfrentar vulnerabilidades elevadas. Es esencial que los países reduzcan rápidamente las cargas de la deuda actual mediante la reforma económica, la reducción del costo de financiamiento y la reestructuración. La comunidad internacional también debería intensificar sus esfuerzos para mejorar los procesos de reestructuración de la deuda, incluido el Marco Común del G20, a fin de garantizar que el alivio de la deuda se brinde de manera oportuna y eficiente cuando sea necesario[86].

3. La mejora de la arquitectura global de deuda soberana

El sistema financiero internacional de la deuda no se basa en normas públicas internacionales, sino en enfoques contractuales para reestructurar la deuda privada y en procesos informales de negociación de la deuda bilateral, por lo que las deficiencias del sistema han resaltado con los problemas de reestructuración de la deuda soberana, creando entre otros, altos costos sociales. A menudo, las reestructuraciones no son lo suficientemente profundas como para evitar que se repitan las crisis, y a menudo se materializan demasiado tarde, con crisis prolongadas y altos costos sociales. El panorama actual de la deuda, más complejo, no ha hecho más que exacerbar este desafío.

---

[84] Véase el documento informativo del Banco Mundial sobre alivio de la deuda «*Debt Relief*», *https://www.worldbank.org/en/topic/debt-relief.*

[85] IMF and World Bank, *Implementation and extension of the Debt Service Suspension Initiative*, 28 September 2020.

[86] Chuku Chuku, Prateek Samal, Joyce Saito, Dalia Hakura, Marcos Chamon, Martin Cerisola, Guillaume Chabert, y Jeromin Zettelmeyer, *Are We Heading for Another Debt Crisis in Low-Income Countries? Debt Vulnerabilities: Today vs the pre-HIPC Era*, IMF Working Paper 2023/079, Washington, D. C., International Monetary Fund, 2023.

En respuesta a las últimas crisis, la comunidad internacional ha tomado medidas para mejorar la arquitectura mundial de la deuda soberana, principalmente, con el establecimiento del «Marco Común para el Tratamiento de la Deuda más allá de la iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda»[87], en la que el G20, el Banco Mundial y el FMI participan en la mejora de la arquitectura global de la deuda soberana. El Marco Común ofrece soluciones a más largo plazo para la crisis de la deuda para los países con deuda insostenible. El tratamiento de la deuda, su reestructuración y financiación, se sustentan en un programa del FMI y un análisis de sostenibilidad de la deuda. Su anclaje dentro del sistema financiero le da cierta garantía de su aplicación.

«El Marco Común se reconoce como un avance en esta arquitectura, se considera un precedente importante de coordinación entre los acreedores internacionales y crea expectativas de simplificación del marco de renegociación de la deuda soberana»[88]. Ese mecanismo también podría estar abierto a los países de ingresos medios con problemas de liquidez que tienen una deuda oficial significativa y requieren una reestructuración de la deuda.

También presenta muchos desafíos, como indica la Agencia de Tareas Interinstitucional sobre la Financiación para el Desarrollo, se necesita acelerar la resolución de las reestructuraciones en curso, encontrar herramientas más eficaces en caso de una crisis de deuda sistémica generalizada y abordar mejor la dimensión de desarrollo de los desafíos actuales de la deuda[89]. Algunos autores han comentado que las tensiones entre los diferentes acreedores han complicado la aplicación del Marco Común y han demorado el acuerdo sobre nuevos términos financieros[90]. En este mismo sentido, el Secretario General de la ONU propone de cara a buscar acciones multilaterales[91] que se fortalezca el Marco Común, creando un mecanismo para ayudar a superar los problemas de coordinación de los acreedores, para que la participación y

---

[87] G20, *Annex I: Common Framework for Debt Treatments beyond the DSSI*, Extraordinary G20 Finance Ministers and Central Bank Governors' Meeting, 13 November 2020, *https://www.imf.org/-/media/Files/News/news-articles/english-extraordinary-g20-fmcbg-statement-november-13.ashx.*

[88] José Ramón Martínez Resano y Sonsoles Gallego, «Las iniciativas de alivio de la deuda para los países de bajos ingresos impulsadas por el G-20 durante la pandemia», *Boletín Económico*, Dirección General de Economía y Estadística, Banco de España, 2021, núm. 3, p. 3, *https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/ArticulosAnaliticos/21/T3/Fich/be2103-art18.pdf.*

[89] United Nations, Inter-Agency Task Force on Financing for Development, *Financing for Sustainable Development Report 2024, op. cit.*, p. 13.

[90] Brad W. Setser, «The Common Framework and its Discontents», *Development and Change*, vol. 54, núm. 5, 2023, pp. 1065-1086.

[91] United Nations, *United Nations Secretary-General's SDG*, *op. cit.*; United Nations, *United Nations Secretary-General's SDG Stimulus, op. cit*. y United Nations, *Our Common Agenda Policy Brief 6—Reforms to the International Financial Architecture*, May 2023, pp. 12-13.

el trato de los acreedores privados en las reestructuraciones pueda ser comparable al de los acreedores oficiales. También se han propuesto otras mejoras y modificaciones para el Marco Común[92].

Inicialmente, los acuerdos han sido lentos por falta de consenso entre los acreedores públicos y privados, pero cuatro países (Chad, Zambia, Ghana y Etiopía) ya han logrado acuerdos bajo el Marco Común. Se observa que el proceso va mejorando y acelerándose, ya que los acreedores van teniendo más experiencia, llegando a acuerdos y conociendo las características del Marco[93].

Con relación a la resolución de la crisis de la deuda, se ha propuesto establecer un mecanismo de renegociación de la deuda, por ejemplo, en un banco multilateral de desarrollo, para hacer frente a la lentitud de los progresos en el Marco Común debido a los problemas de coordinación entre los acreedores oficiales y comerciales. También se ha propuesto crear una autoridad inclusiva y representativa de la deuda soberana para desarrollar e implementar un marco legal multilateral para la reestructuración de la deuda soberana[94]. A principios de 2024, se estableció la Mesa Redonda Mundial sobre la Deuda Soberana[95] (GSDR por sus siglas en inglés) con el objetivo de que sirviera para superar varios desacuerdos sobre cuestiones técnicas. La Mesa Redonda reúne por primera vez a los países deudores y acreedores (tanto miembros como no miembros del Club de París, multilaterales y bilaterales y al sector privado) para abordar las cuestiones de la sostenibilidad de la deuda, la reestructuración de la deuda, e intentar encontrar soluciones consensuadas a sus desafíos. Es copresidida por el Banco Mundial, el FMI y la presidencia del G20. En las conversaciones entre acreedores y deudores, se han logrado avances sobre varios aspectos fundamentales, incluida la comparabilidad de tratamiento entre los acreedores, la definición de las deudas que están incluidas en la reestructuración, el intercambio de información, y los procesos y plazos.

Un principal problema de las reestructuraciones de la deuda soberana es la lentitud y falta de acuerdo entre los acreedores de la deuda sobre cómo afrontar la reestructuración. La GSDR busca alcanzar acuerdos para evitar mayores repercusiones en el desarrollo y la pobre-

---

[92] Véase, por ejemplo, David Grigorian, *A Modified Common Framework for Restructuring Sovereign Debt*, Mossavar-Rahmani Center for Business and Government at the Harvard Kennedy School, Cambridge, MA, 4 April 2024, *https://www.hks.harvard.edu/centers/mrcbg/programs/growthpolicy/modified-common-framework-restructuring-sovereign-debt.*

[93] Ceyla Pazarbasioglu, *Sovereign Debt Restructuring Process Is Improving Amid Cooperation and Reform*, International Monetary Fund, Washington, D. C., 26 June 2024, *https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2024/06/26/sovereign-debt-restructuring-process-is-improving-amid-cooperation-and-reform.*

[94] World Bank Group, *Global Sovereign Debt Roundtable - Cochairs Progress Report,* World Bank Group, Washington, D. C., October 2023.

[95] *Ibid*.

za. El segundo informe de Progreso de los Copresidentes de la GSDR[96] destacó los avances logrados en algunos casos de deuda soberana. El informe examinó los avances para mejorar los procesos y los plazos de reestructuración de la deuda, y para ayudar a abordar las vulnerabilidades de la deuda. Los participantes también analizaron las áreas prioritarias para el trabajo futuro. La GSDR también está ayudando a forjar un consenso sobre cómo se podrían mejorar los procesos en casos futuros, incluida la comparabilidad del tratamiento y los plazos para lograr procesos de reestructuración más rápidos y predecibles, teniendo en cuenta las circunstancias específicas de cada caso.

V. INICIATIVAS DE LAS IFIS EN POLÍTICAS VINCULADAS A LA POBREZA

1. Iniciativas sobre protección social o gasto social

La protección social, especialmente para las personas más pobres y vulnerables, es crucial en el escenario actual de conflictos y fragilidad, de amenaza del cambio climático, y de rápida innovación tecnológica. Las políticas sociales deben ser inclusivas e integradas, y contener estrategias de inversión en favor del empleo decente con protección social que apoyen transiciones justas para todas las personas, incluidas las de los grupos marginados y vulnerables. Estas transformaciones estructurales son también necesarias para alcanzar los ODS y son prioridades de la Agenda Común del Secretario General de las Naciones Unidas[97].

El Banco Mundial está alineado con estos objetivos, con su compromiso de lograr la protección social universal, y mediante la nueva estrategia de protección social del 2022, denominada La Brújula de Protección Social y Empleo del Banco Mundial[98], cuyo fin es lograr la equidad, aumentar la resiliencia y ampliar las oportunidades económicas sostenibles para todos. La estrategia reconoce que la realización progresiva de la protección social universal, que garantice el acceso a la protección social para todos cuándo y cómo lo necesiten, es fundamental para reducir eficazmente la pobreza e impulsar la prosperidad compartida. El Banco Mundial respalda el diseño e implementación de los sistemas de protección social en los países, ya sea mediante préstamos

---

[96] World Bank Group, *Global Sovereign Debt Roundtable - Second Cochairs Progress Report,* World Bank Group, Washington, D. C., April 2024.

[97] Naciones Unidas, *Informe de políticas…, op. cit.*

[98] Véase el documento titulado «Trazar un rumbo hacia la protección social universal: resiliencia, equidad y oportunidades para todos», World Bank, *Charting a Course Towards Universal Social Protection: Resilience, Equity, and Opportunity for All*, World Bank Group, Washington, D. C., 2022.

o trabajo analítico[99]. La Brújula establece como prioridades de trabajo: (i) construir sistemas de protección social sólidos y fundamentales; (ii) aumentar la cobertura y promover una mayor inclusión; (iii) construir una programación más resiliente, adaptable y dinámica; (iv) ampliar la inclusión económica y los sistemas laborales más efectivos; y (v) crear más espacio fiscal para la protección social universal[100].

La Brújula se implementa mediante el Programa de Respuesta Social Rápida Adaptable y Programa Dinámico de Protección Social (RSR-ADSP por sus siglas en inglés)[101], anteriormente llamado Programa de Respuesta Social Rápida (RSR). Colabora con los países miembros para desarrollar sistemas de protección social adaptables y resilientes (que puedan responder rápidamente a los desafíos cambiantes y las nuevas vulnerabilidades), con el fin de lograr una protección universal y aumentar la equidad, la resiliencia y las oportunidades para todos los hogares vulnerables. Participan los países más pobres y elegibles de ayuda por la AIF. Si bien se ha centrado hasta ahora en países de África Subsahariana, está trabajando cada vez más con las regiones de Asia del Sur y Este, y del Pacífico. En la Fase 3 (2023-2030), el Programa se está adaptando a preocupaciones emergentes y nuevas vulnerabilidades, como respuestas a la covid-19, las consecuencias de la guerra en Ucrania, cuestiones de género, el cambio climático, transición a una economía verde, los conflictos, la migración, entre otros[102].

Una reciente iniciativa del 2023 para trabajar hacia una protección social universal y medidas para crear empleos sostenibles (decentes, dignos y productivos) es el M-GA[103]. Esta iniciativa conjunta del Acelerador Mundial de las Naciones Unidas[104] y la Brújula de Protección Social del Banco Mundial, con el apoyo financiero del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ), inicia la implementación en nueve países pioneros. El M-GA, mediante la financiación para la acción conjunta, ayudará a los PED a crear programas y políticas integradas de empleo y protección social, a establecer sistemas de protección social y políticas activas del mercado laboral, así como a financiar y desarrollar herramientas conjuntas para esas políticas (como herramientas de diagnóstico) y una agenda de in-

---

[99] *Ibid*., p. 75.

[100] *Ibid*., pp. 75-103.

[101] IBRD, *The Rapid Social Response Adaptive and Dynamic Social Protection Program*, International Bank for Reconstruction and Development, World Bank Group, Washington, D. C., 2022.

[102] *Ibid.*

[103] *Vid.* Naciones Unidas, *El Acelerador Mundial de las Naciones Unidas y la Brújula de Protección Social y Empleo del Banco Mundial unen fuerzas para lograr la protección social universal y ampliar las oportunidades de empleo sostenible, decente y productivo*, 20 de junio de 2024.

[104] Acelerador para el progreso de la Agenda 2023, presentado por el Secretario General de las Naciones Unidas en 2021. Véase *https://unglobalaccelerator.org/es/homepage.*

vestigación. La administración de los recursos está a cargo de los dos programas del Fondo Conjunto para los ODS de las Naciones Unidas y el RSR-ADSP del Banco Mundial[105].

A diferencia del Banco Mundial, la función social no es intrínseca a la labor del FMI. Sin embargo, el FMI ha cambiado desde hace varios años su discurso y política frente al gasto social[106]. Actualmente el FMI hace un reconocimiento expreso sobre la importancia de los aspectos sociales para el desarrollo[107], en concreto con relación a la protección social, y no solamente con respecto a sus implicaciones en el crecimiento económico[108], sino también con relación a su relevancia para el desarrollo sostenible[109]. Así, el FMI parece haber pasado de su enfoque tradicional, centrado en el aspecto fiscal, a reconocer al gasto social (definido como protección social, gastos en salud y en educación), como una herramienta de política esencial. En tanto que la dimensión social está más presente en la formulación de sus políticas, el FMI usa el concepto del gasto social para promover el crecimiento inclusivo y corregir la desigualdad y apoyar a los grupos vulnerables[110], en el discurso del FMI la protección social es primordial en la situación actual de fragilidad mundial frente a la agenda de los ODS.

Lo que no está claro para algunos es la transposición del discurso al ámbito operativo. En este sentido, el Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos comentó en el 2018 que reconocía las reformas del FMI, orientándolo hacia un organismo preocupado por cuestiones sociales, «aunque los cambios concretos sobre el terreno han tardado más en surtir efecto»[111]. Sin embargo, también comentó que actualmente los planteamientos sociales del FMI (desigualdad, género y protección social) están orientados por un «neoliberalismo modifi-

---

[105] IBRD, *The Rapid Social Response Adaptive…, op. cit.*

[106] Independent Evaluation Office, *The IMF and Social Protection,* Washington, D. C., International Monetary Fund, 2017, p. 37; Chiara Mariotti, Nick Galasso y Nadia Daar, *Great Expectations: Is the IMF Turning Words into Action on Inequality?,* Oxford, Oxfam International, 10 October 2017.

[107] François Gianviti, «Economic, Social, and Cultural Human Rights and the International Monetary Fund», en Philip Alston (ed.), *Non-State Actors and Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2005, pp. 131-135.

[108] IMF, *Fiscal Monitor: Tackling Inequality, World Economic and Financial Surveys*, Washington, D. C., International Monetary Fund, 2017.

[109] IMF, *A Strategy for IMF Engagement on Social Spending*, Washington, D. C., International Monetary Fund, June 2019.

[110] Andrew Giddings, y Clifford Blair, *op. cit.*; Viljam Engström, «Social protection in the mandate of the IMF», *International Journal of Human Rights*, vol. 27, núm. 7, 2023, pp. 1133-1153; Viljam Engström, «The IMF and Protection of Vulnerable Groups», *Nordic Journal of International Law*, vol. 89, núm. 2, 2020, pp. 209-243.

[111] *Vid.* Consejo de Derechos Humanos: A/HRC/38/33, «Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos», 8 de mayo de 2018; y ECOSOC: E/2018/64, «Progresos realizados para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible Informe del Secretario General», 10 de mayo de 2018, p. 5.

cado» y que necesitará cambiar de orientación para integrar verdadera y plenamente cuestiones sociales; asumiéndolas como principios de la organización[112].

La participación del FMI en cuestiones relacionadas con el gasto social, si bien empezó en los años 1980, hacia 1990 estaba centrado sobre todo en la supervisión, como en algunas actividades enmarcadas en los programas y estuvo respaldado también por los trabajos de fortalecimiento de capacidades. Se realizaron análisis de políticas que son la base de los actuales programas e iniciativas sobre un «crecimiento inclusivo» en el FMI. De forma interesante, el FMI reconoce en estos estudios que «los objetivos de crecimiento y de redistribución no siempre suponen una disyuntiva», y que «es posible diseñar políticas macroeconómicas y estructurales sólidas que fomenten la reducción de la pobreza a través del apoyo al crecimiento y la reducción de la desigualdad»[113]. También se empezó a trabajar de manera integral sobre la desigualdad de género y la equidad de género[114].

En cuanto a las acciones operativas, la relevancia del gasto social se ha ido implementando en los programas de forma creciente (salvo en el periodo de la crisis financiera mundial del 2008). Un reflejo de ello fue la creación del Fondo Fiduciario para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza en 1999 (FFCLP)[115], que exigió la incorporación de metas explícitas (pisos de gasto-objetivos cualitativos) para el gasto social en el diseño de los DELP para la financiación, así como medidas de reforma específicas diseñadas para proteger a los grupos vulnerables, a veces en forma de acciones previas o parámetros de referencia estructurales[116].

En la revisión del 2018 sobre la aplicación de la condicionalidad por el FMI se indicó que el uso de la condicionalidad cuantitativa en

---

[112] Consejo de Derechos Humanos: A/HRC/38/33, *op. cit.*; y ECOSOC: E/2018/64, *op. cit.*, p. 5.

[113] IMF, *A Strategy for IMF Engagement…, op. cit.*, p. 16. Véase también Benedict J. Clementes, Ruud A. de Mooij, Sanjeev Gupta y Michael Keen, *Inequality and Fiscal Policy*, Washington, D. C., International Monetary Fund, 2015. Un mensaje importante del libro es que el crecimiento y la equidad no están necesariamente reñidos; con la combinación adecuada de instrumentos de política y un diseño cuidadoso de las políticas, los países pueden en muchos casos lograr mejores resultados distributivos y mejorar la eficiencia económica.

[114] Kalpana Kochar, Sonali Jain-Chandra y Monique Newiak, *Women, Work, and Economic Growth: Levelling the Playing Field*, Washington, D. C., International Monetary Fund, 2017.

[115] *Vid.* el apartado 3.1 b) de este capítulo.

[116] *Vid.* IMF, *Revised Operational Guidance to IMF Staff on the 2002 Conditionality Guidelines*, IMF Policy Paper, Washington, D. C., International Monetary Fund, 2014; Jeni Klugman *et al.*, *The IMF and Social Protection: Seven Low-Income Country Cases*, Independent Evaluation Office Background Document núm. BD/17-01/06, 5 de julio 2017; IMF, *Guidance Note on IMF Engagement on Social Safeguards in Low-Income Countries,* Washington, D. C., International Monetary Fund, 11 de julio 2018, p. 6. Estos incluyen pisos mínimos para el gasto social y medidas específicas para proteger a los grupos vulnerables.

relación con el gasto social (criterios de ejecución y metas indicativas) en los programas del FMI incrementó significativamente. La revisión también indicó que los programas del FMI han presentado cada vez mayores elementos relacionados con el gasto social y que los objetivos de gasto social se han alcanzado a un nivel comparable a otros objetivos de los programas. Cabe resaltar que también se constató que hace falta un mayor énfasis en el impacto de los programas en las personas más pobres y vulnerables.

Con la llegada de la Estrategia del FMI sobre el Gasto Social en el 2019, se alcanzó un momento clave en el avance del FMI con relación a su aporte en la protección social y temas de vulnerabilidad o desigualdad y por ende su relación con la lucha contra la pobreza[117]. A partir de la estrategia, el gasto social se configura como una herramienta de política clave, entre otras cosas, para promover el crecimiento inclusivo, abordar la desigualdad y proteger a los grupos vulnerables. En otras palabras, los objetivos distributivos deben considerarse compatibles con el crecimiento económico; el gasto social es definido de manera amplia, como el gasto en protección social, salud y educación, el carácter de esta definición refleja que el alcance de la participación del FMI en cuestiones sociales es cada vez mayor. Adicionalmente, cuestiones como la igualdad de género se han ido manifestando gradualmente como una cuestión de interés para el FMI que debe tenerse en cuenta en las políticas[118].

Además, en su Estrategia del 2019, un requisito fundamental para la intervención del FMI en cuestiones de desigualdad y gasto social es que el gasto sea «macrocrítico»[119]. Esto significa que para que el FMI pueda actuar de acuerdo con su mandato debe evaluar: (i) En relación con su función de supervisión, si las políticas internas de un país miembro están orientadas a promover la estabilidad interna, y si esas políticas internas pueden incluir políticas de protección social. (ii) En relación con su función de financiación, el FMI puede ayudar a un país miembro a perseguir sus propios objetivos relacionados con la protección social y el crecimiento inclusivo como parte de su programa, si estos objetivos son coherentes con los objetivos principales de ayudarle a corregir su problema de balanza de pagos y lograr la viabilidad externa[120]. Si bien

---

[117] IMF, *A Strategy for IMF…, op. cit*., p. 13.

[118] En una reciente nota guía de la secretaria del FMI, se orienta sobre la intervención operativa del FMI en cuestiones específicas de gasto social e identifica los retos cuando se trata de acciones relacionadas con temas sociales más recientes. *Vid.* IMF, *Operational Guidance Note for IMF Engagement on Social Spending Issues*, Washington, D. C., International Monetary Fund, 8 April 2024.

[119] IMF, *A Strategy for IMF…, op. cit.*; IMF, *2018 Review of program design and conditionality*, Policy paper núm. 19/012, Washington, D. C., International Monetary Fund, 20 May 2019.

[120] IMF, *A Strategy for IMF engagement…, op. cit*., pp. 21-25; Cyrus Rustomjee, Anthony de Lannoy, Joshua Wojnilower, *et al*., *The Evolving Application of the IMF's Mandate: Eva-*

este requisito ha sido criticado por conducir a un enfoque demasiado estrecho de la protección social, a raíz de la pandemia el gasto social se volvió macrocrítico para la mayoría de los países, lo que permitió la intervención del FMI.

Más recientemente, las políticas de gasto social de las IFIs han desempeñado un papel fundamental en la mitigación de los efectos de covid-19, lo que debe incluir abordar los problemas a más largo plazo como la desigualdad y el malestar social. Las políticas también han desempeñado un papel importante para abordar los desafíos estructurales asociados con los cambios demográficos, la desigualdad de género, los avances tecnológicos y el cambio climático.

2. Iniciativas del Banco Mundial en la agenda transversal de lucha contra la pobreza

2.1. *El Fondo Paraguas de Lucha contra la Pobreza y la Equidad del Banco Mundial*

El Fondo Paraguas de Lucha contra la Pobreza y la Equidad (UFPE) del Banco Mundial, creado en el 2021, es el primer fondo fiduciario mundial para apoyar la agenda transversal de lucha contra la pobreza y la equidad. El objetivo del UFPE es informar y apoyar el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de políticas y programas para reducir la pobreza y promover la equidad, en el cual participan múltiples partes interesadas. Su estrategia consiste en elaborar la evidencia para fundamentar las políticas y los programas que promueven la reducción de la pobreza y la equidad. Esto lo realiza mediante tres pilares: la recolección y revisión de datos, el análisis macro y microeconómicos de la pobreza, y la creación de herramientas que ayudan a mejorar la efectividad operacional de las políticas y programas sobre pobreza y equidad del Banco Mundial y de los países. Los temas transversales incluyen género, recuperación verde, cambio climático, inclusión digital y desarrollo de capacidades[121]. Con relación al pilar de la recolección de datos, entre los ámbitos prioritarios figuran la modernización y el desarrollo de la capacidad de los sistemas estadísticos nacionales (incluido el apoyo a la iniciativa de datos para la formulación de políticas D4P[122]), la visibilidad de los grupos invisibles

---

luation Report 2024, International Monetary Fund, Washington, D. C., Independent Evaluation Office, 2024, pp. 25 ss.

[121] El UFPE apoya actividades en más de veinte países, así como la producción de conocimiento global y el aprendizaje trasversal entre los países. *Vid.* World Bank, *Introductory Guide to the Umbrella Facility for Poverty and Equity*, Washington, D. C., World Bank Group, 2022.

[122] Compromiso del Banco Mundial para mejorar los sistemas estadísticos nacionales (SEN) mediante la mejora de la disponibilidad, puntualidad, calidad y pertinencia de datos claves

y vulnerables y el seguimiento del bienestar mundial. Mediante el pilar de la realización de los análisis se busca comprender los factores que impulsan o limitan la reducción de la pobreza, y evaluar los impactos distributivos de políticas y programas para un mejor funcionamiento de políticas. Son áreas de análisis, por ejemplo, impuestos y gastos, competencia del sector privado, infraestructura, comercio, mercados laborales, fragilidad y conflicto.

En el último informe del UFPE destaca, entre otros, el análisis innovador realizado para comprender los impactos de la contaminación del aire en la pobreza y la desigualdad. La investigación indica que los impactos de la contaminación del aire no están distribuidos uniformemente, siendo los hogares más pobres y con menos educación los más afectados. El estudio demuestra la importancia de tomar en cuenta los impactos socioeconómicos cuando se diseñan las políticas de reducción de la contaminación. También es revelador el estudio sobre la trascendencia del trabajo para reducir las brechas de género en los países de África subsahariana[123].

En el pilar de la efectividad operacional se realizan observaciones conductuales de los receptores de las políticas, así como monitoreo en tiempo real sobre el diseño e implementación de los programas y políticas que tienen su enfoque en la pobreza y la equidad. Un ejemplo de ello[124] fue la revisión de las limitadas opciones que tienen las mujeres jóvenes en Angola de continuar con sus estudios y de tener acceso a mejores trabajos o de retardar la formación de familias, debido a barreras estructurales tales como la pobreza, la falta de capital financiero y social, las normas de género, y la alta prevalencia de la violencia. Esta evidencia ayudó a tomar medidas de política informadas desarrolladas conjuntamente con representantes de múltiples sectores y ministerios del gobierno de Angola para abordar estos obstáculos.

Como hemos visto, este fondo es relevante en esta investigación, ya que revela cómo el Banco Mundial incide directamente en el desarrollo de políticas nacionales para la pobreza a través de la revisión de datos, creación de análisis de políticas y monitoreo de las mismas. Mediante estas acciones canaliza las aportaciones del uso y análisis de los datos nacionales. Asimismo, se constituyen en una base de datos sólida de evidencia sobre políticas de reducción de la pobreza y la desigualdad.

---

para la toma de decisiones. Con el respaldo de política en la AIF 20 (última ronda de financiación), considerada necesaria para el seguimiento de los resultados de los ODS. *Vid.* Andrew L. Dabalen, Kristen H. Kastelic, Carlos Rodriguez Castelan, *Data for Policy (D4P) Initiative*, Poverty and Equity Note, núm. 23, Washington, D. C., World Bank Group, 2020.

[123] Los proyectos comentados se denominan «Poverty and Distributional Effects of Air Pollution in Georgia» y «What Works to Narrow Gender Gaps and Empower Women in Sub-Saharan Africa?», véase World Bank, *Umbrella Facility for Poverty and Equity: FY23 Annual Report*, Washington, D. C., World Bank Group, 2024, pp. 20-26.

[124] *Ibid*., pp. 29-30. Proyecto «Barriers Facing Angolan Girls and Young Women».

2.2. *La Estrategia sobre los países afectados por la Fragilidad, Conflicto y Violencia*

Se estima que para 2030, más de la mitad de las personas más pobres del mundo vivirá en países afectados por situaciones frágiles y afectadas por conflictos (niveles altos de violencia)[125], prevenir y mitigar estos desafíos es importante para lograr los compromisos con los ODS y conlleva afrontar el problema de la pobreza. El Banco Mundial también tiene como prioridad abordar los desafíos de los países afectados por la fragilidad, los conflictos y la violencia (FCV) mediante su estrategia adoptada en el 2020[126]. La estrategia da el marco para realizar acciones para abordar las causas y los impactos de la FCV en los países afectados, para fortalecer su resiliencia. Plantea la necesidad de un enfoque diferenciado para las distintas circunstancias de las situaciones de FCV y hace hincapié en una colaboración más estrecha con los socios humanitarios. Un área específica en la que se enfoca la Estrategia contra la FCV es el desplazamiento forzado, el Banco Mundial está reforzando su respuesta y el financiamiento para ayudar a los países a incluir a los refugiados en sus prioridades de desarrollo, ampliando el acceso a empleos, infraestructura y servicios para los refugiados y sus comunidades de acogida[127]. La estrategia cuenta con un Fondo para la Consolidación del Estado y la Paz (FPS)[128], que proporciona financiamiento catalizador para ayudar a prevenir conflictos, apoyar una respuesta rápida a las crisis y generar resiliencia a largo plazo en situaciones de FCV. El papel del fondo también es fundamental en la arquitectura más amplia de financiación de la Estrategia contra la FCV, complementando el financiamiento de la AIF de manera flexible y ágil.

El Mecanismo Global de Financiamiento en Condiciones Concesionales (GCFF por sus siglas en inglés) se creó en 2016 en respuesta a la crisis de los refugiados sirios, actualmente auspiciado por el Banco Mundial, para proporcionar financiamiento en condiciones favorables para apoyar a los países de ingresos medios a abordar la crisis de refugiados y la acogida de un gran número de ellos. Canaliza las contribuciones de países donantes para reducir los costes para los proyectos

---

[125] United Nations, World Bank, *Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict*, Washington, D. C., World Bank, 2018, p. xi.

[126] World Bank, *World Bank Group Strategy for Fragility, Conflict, and Violence 2020–2025*, Washington, D. C., World Bank Group, 2020.

[127] A fines de 2022, 17 países elegibles para la AIF, el fondo del Banco para los países más pobres, han accedido a 3100 millones de dólares de la Subventanilla para refugiados/Ventanilla para comunidades de acogida y refugiados. *Vid.* World Bank, *Supporting the Most Vulnerable: Scaling Up Support to Address Fragility, Conflict, and Violence*, Results Briefs, World Bank, 14 de junio de 2023.

[128] World Bank, *SPF - State and Peacebuilding Fund*, Washington, D. C., World Bank, octubre de 2023.

de desarrollo que benefician a los refugiados y a las comunidades de acogida[129].

Según la revisión de la mitad de período de la Estrategia del 2023[130] se ha avanzado en aumentar el financiamiento de la AIF para los países con FCV, en particular el apoyo para la prevención y la resiliencia, se han facilitado mayores diagnósticos de FCV y una postura cada vez más progresista de seguir participando en situaciones de conflicto, entre otros. El examen también reconoció que eran necesarias adaptaciones operacionales, mayores esfuerzos por cerrar las brechas de conocimiento y enfoques innovadores para abordar la violencia y la inseguridad, para que el Banco Mundial supere los desafíos cada vez más complejos que plantea la FCV. Sin duda se necesita mejor financiamiento para mejorar la eficacia de las acciones del Banco Mundial en los entornos de FCV. Otros autores identificaron como desafíos la necesidad de ser más eficaces en la prevención y resiliencia, y de ser más flexibles en la financiación[131].

VI. CONSIDERACIONES FINALES

Este estudio ha constatado que las IFIs, mediante los compromisos y acciones de sus países miembros, especialmente con relación a sus funciones de monitoreo y financiación, aplican programas y herramientas que tienden a estar cada vez más ajustadas a los objetivos internacionales de reducción de la pobreza y la desigualdad. A la vez, la aplicación de estos programas va obteniendo resultados más claros en las políticas nacionales y respecto de las poblaciones más pobres. Para ello, sus objetivos trascienden de las tradicionales consideraciones macroeconómicas y de política fiscal, para incluir aspectos sociales y de desarrollo, y toman en cuenta también como meta la lucha contra la pobreza. La referencia para estos programas es un concepto de pobreza que va más allá del criterio económico, considerando su alcance desde un enfoque amplio y multidimensional en sus diferentes programas y acciones.

---

[129] Hasta diciembre de 2023, el GCFF proporcionó 908 millones de dólares en subvenciones que movilizaron más de 6800 millones de dólares en préstamos concesionales para 33 proyectos de desarrollo en Colombia, Costa Rica, Ecuador, Jordania, Líbano y Moldavia. *Vid.* Global Concessional Financing Facility, *Annual Report 2023. Rising to the Challenge: Sustainable Support for Refugee Inclusion and Host Communities in Middle-Income Countries*, Washington, D. C., World Bank, pp. 4-8.

[130] World Bank, *Mid-Term Review of the World Bank Group Strategy for Fragility, Conflict, and Violence (2020–25)*, Washington, D. C., World Bank Group, 2023.

[131] Nwajiaku-Dahou, Kathryn, Davies, Fiona, Lankes, Hans P., Mckechnie, Alastair, Foley, Matthew, *Towards an agenda for MDB reform in FCV*, ODI Briefing note, London, ODI, 2024, *https://media.odi.org/documents/Towards_an_MDB_agenda_for_reform_in_FCV.pdf.*

Los programas en condiciones concesionales que realizan las IFIs con preferencia para los países más pobres están contribuyendo al fin de lograr una mayor y mejor financiación internacional, lo que es indispensable para reducir la pobreza. El trabajo conjunto del Banco Mundial y el FMI para avanzar en la lucha contra la pobreza mediante la financiación tiene su eje central en la estrategia integrada creada a partir de 1999 y en sus revisiones posteriores. En particular, el FMI constituyó el Servicio de Crecimiento y Lucha contra la Pobreza, el cual afianzó la agenda del alivio de la pobreza del FMI, si bien los requisitos de acceso y la condicionalidad siguen siendo discutibles. Las medidas de estímulo fiscal que fueron creadas para la recuperación tras el covid-19 por el FMI sugieren también su preocupación por las personas con mayores vulnerabilidades y riesgo de sufrir dificultades económicas. Se prevé que se seguirán mejorando los financiamientos orientados hacia el logro de los ODS y vinculados a la lucha contra la pobreza, un ejemplo es el Servicio de Resiliencia y Sostenibilidad del 2022; en todo caso, el FMI tiene que seguir trabajando en mejorar sus servicios y su participación en la agenda internacional.

La manera en que se ofrece asistencia financiera a los países más pobres ha cambiado en los últimos años, en particular por las modificaciones en los condicionantes del FMI. Ahora se aplican menos condiciones relacionadas a cambios estructurales y los préstamos se conceden en base a compromisos más negociados entre las IFIs y el país, acuerdos que toman en cuenta las preocupaciones de desarrollo del país a largo plazo. Sin embargo, no hay consenso dentro de la doctrina en qué medida, o si el contenido de las políticas de préstamos, y en concreto las condiciones, son ahora menos intrusivas o más favorables a la reducción de la pobreza. Se debe seguir avanzando en adaptar mejor las condicionantes estructurales a las circunstancias y necesidades específicas de cada país, las condiciones impuestas deben contribuir al crecimiento sostenible de los países beneficiarios. Los DELP parecen, en general, aportar a los objetivos del crecimiento sostenible y la reducción de la pobreza del país que requiere el financiamiento, es necesario mejorar los procedimientos de creación y aprobación de los programas por las IFIs, pero la tendencia es seguir incorporando los intereses relacionados con la reducción de la pobreza integral e incluir elementos sociales en la elaboración de los programas. Los programas de asistencia financiera y recomendaciones de política son más ajustados a los requerimientos específicos de los países y alineados con objetivos más amplios de desarrollo.

Los análisis de la sostenibilidad de la deuda en los países de ingresos bajos que realiza el Banco Mundial en asociación con el FMI deberían reflejar principios de endeudamiento más adecuados a la evolución del entorno internacional y considerar obligaciones en ma-

teria de derechos humanos para orientar mejor la determinación de los financiamientos.

La carga del servicio de la deuda y la deuda pública internacional están obstaculizando el progreso hacia el alivio de la pobreza, especialmente al ser una limitación en la realización de gastos públicos esenciales de los países. Las IFIs deben comprometerse en sus acciones para vencer los desafíos de la deuda, como mejorar las medidas de alivio y gestión de la deuda, y avanzar en las reformas en la arquitectura global de la deuda soberana. El Banco Mundial y el FMI realizan acciones sustantivas para ayudar a reducir la deuda, dando alivio específico para los países sobreendeudados. En concreto, la iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (PPME), que se implementa desde 1996, ha tenido en general resultados positivos para evitar una carga de deuda insostenible, sin embargo, los procesos y tiempos para cumplir con los criterios estrictos establecidos de reformas económicas estructurales y sociales han sido complejos. Se debe trabajar en evitar que resurjan las vulnerabilidades de la deuda, encontrando procesos de reestructuración más eficientes, con iniciativas como el Marco Común del Tratamiento de la Deuda o con la creación de una entidad única internacional para la gestión de la deuda. Falta mucho para alcanzar niveles sostenibles de deuda en los países pobres y para lograr que no se afecte excesivamente a los ciudadanos más pobres. Se tiene que trabajar también en acuerdos amplios y holísticos sobre el manejo de la deuda y reestructuraciones de la deuda, para evitar niveles insostenibles de deuda, que no perjudiquen fuertemente al crecimiento sostenible.

La variedad de iniciativas y de programas de las IFIs orientados a reducir la pobreza necesitan mejorar en su propósito y gestión para que se pueda avanzar con firmeza para resolver los desafíos globales. En particular, el Banco Mundial está reformando su dirección estratégica mediante la implementación de la *Hoja de Ruta de su Evolución*, que se anuncia como una evolución en su misión, su modelo operativo y su capacidad financiera y que hace hincapié en la importancia de abordar la pobreza, desde la sostenibilidad y resiliencia.

Se observa que el respaldo del FMI y el Banco Mundial a la protección social ha aumentado, actuando en base al concepto amplio que incluye el gasto en protección social, salud y educación, que actúa como instrumento de política clave para promover el crecimiento inclusivo, disminuir la desigualdad, y proteger a los grupos vulnerables. También existe la necesidad de crear políticas sociales más amplias que ayuden a afrontar la pobreza y las transiciones económicas más sostenibles. Sus acciones y programas siguen supeditadas a que se cumpla con el criterio de gasto macrocrítico, pero últimamente este requisito se va interpretando por el FMI en una perspectiva más amplia.

Si bien, tanto el BM como el FMI tienen objetivos y funciones vinculadas a metas macroeconómicas y están aún comprometidos con un neoliberalismo reformado, las consideraciones y perspectivas del desarrollo sostenible, del derecho al desarrollo e incluso los derechos humanos, se ven cada vez mejor reflejadas en sus funciones, directrices y herramientas normativas. El análisis realizado ha cubierto diversas muestras de esta evolución y se ha enfocado en el marco del financiamiento de las IFIs para los países más pobres; en las estrategias para el alivio de la deuda y reformas de la arquitectura de la deuda soberana; y en las iniciativas para promover cada vez más una protección social universal o gasto social. Asimismo, recientes iniciativas trasversales están centradas en la reducción de la pobreza, como la iniciativa del Fondo Paraguas del Banco Mundial, y en acciones más amplias como la estrategia sobre los países afectados por la fragilidad, conflicto y violencia del Banco Mundial, que tienen especial trascendencia en la reducción de la desigualdad. Los objetivos relacionados con la reducción de pobreza están también reflejados en los diversos programas de asesoramiento y capacitación técnica del Banco Mundial y el FMI.

Existe cada vez mayor inserción de temas sociales en las IFIs, que se realiza no solamente desde el discurso político de las IFIs, sino también en sus actividades operacionales y en la mejora en sus procedimientos. El fundamento y motivación de esta inclusión parece provenir, por un lado, de la influencia importante de la agenda para el desarrollo sostenible de la ONU, así como de las transformaciones mundiales geopolíticas, las graves circunstancias financieras y económicas de los recientes años, y las crisis internacionales, que están haciendo mella en los posicionamientos político-económicos tradicionales. El marco regulatorio de las IFIs se expande para comprender objetivos de lucha contra la pobreza y convertir los programas y recomendaciones en condicionantes de políticas de desarrollo.

Se ha encontrado que los instrumentos o ejes de actuación de las IFIs revisados se configuran como relevantes condicionantes directos e indirectos para la creación de políticas y marcos nacionales vinculados con objetivos socioeconómicos, dentro de ellos, la reducción de la pobreza, las desigualdades y las vulnerabilidades de su población. El Banco Mundial y el FMI tienen cada vez más en cuenta su rol en la creación de políticas de desarrollo, pero es necesario un mayor compromiso de la sociedad internacional en materia de financiación para los ODS y mayores reformas de las IFIs.

ESTRATEGIAS CONTRA LA POBREZA
Y ORDENAMIENTO JURÍDICO INTERNACIONAL
Jordi Bonet y Márcia Rodrigues Bertold (eds.)
ISBN: 979-13-87913-51-9
Madrid, 2025
pp. 159-182
DOI: *10.37417/estrategias-contra-pobreza/05*
Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales
Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License

LA UNIÓN EUROPEA COMO ACTOR DE LA ACCIÓN INTERNACIONAL CONTRA LA POBREZA

THE EUROPEAN UNION AS AN ACTOR IN INTERNATIONAL ACTION AGAINST POVERTY

Maria Julià Barceló[1]

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: POBREZA, DESARROLLO SOSTENIBLE Y SEGURIDAD EN LA UE.—II. DESARROLLO SOSTENIBLE Y LUCHA CONTRA LA POBREZA EN LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UE: HACIA UNA GESTIÓN INTEGRADA DE LAS CRISIS. 1. Cooperación al desarrollo. 2. Instrumentos financieros: del Fondo Europeo de Desarrollo (FED) al Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (IVDCI).—III. MISIONES DE PAZ EUROPEAS Y LUCHA CONTRA LA POBREZA.—IV. CONSIDERACIONES FINALES.

I. INTRODUCCIÓN: POBREZA, DESARROLLO SOSTENIBLE Y SEGURIDAD EN LA UE

El concepto de *pobreza* tiene múltiples dimensiones y enfoques diversos, aunque lo habitual es abordar el problema desde un enfoque objetivo (pobreza absoluta y relativa) y otro subjetivo (sentimiento que uno tiene acerca de lo que es suficiente para atender a sus necesidades).

[1] Profesora agregada de Derecho Internacional Público y de la Unión Europea de la Universidad Oberta de Cataluña (UOC), (*mjuliabar@uoc.edu*). Todas las páginas web mencionadas han sido consultadas el 1 de febrero de 2024.

Para medir la «línea o los umbrales de pobreza» los indicadores más utilizados son los monetarios (gastos/ingresos) y los no monetarios (físicos o sociales), y las unidades de análisis más utilizadas son la familia, el hogar o la persona. En los países de la Unión Europea (UE), se utilizan tres indicadores (y uno agregado) para medir la pobreza y la exclusión social: la tasa de riesgo de pobreza[2], la proporción de personas en situación de privación material grave y la proporción de personas de cero a cincuenta y nueve años en un hogar sin trabajo, así como la tasa AROPE (*At Risk of Poverty and Exclusion*) que refleja el porcentaje de personas que cumple al menos uno de estos tres criterios. La tasa de riesgo de pobreza refleja también la definición de pobreza adoptada por el Consejo Europeo en 1975, que identificó como *pobres* a aquellas personas u hogares cuyos recursos son tan escasos que les impiden llevar un modo de vida mínimamente aceptable en el país en el que viven[3]. En el marco de la política social, la lucha contra la pobreza y la exclusión social[4] es uno de los objetivos específicos de la Unión y sus Estados miembros (EEMM) que, en aplicación del art. 153 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), debe conseguirse sobre la base de la cooperación legislativa, es decir, la coordinación de las acciones de los EEMM junto con la UE, aunque el art. 19 TFUE solo otorga a la Unión la competencia para adoptar las medidas necesarias para luchar contra la discriminación. Así, para erradicar la pobreza en los EEMM, la Unión ha desarrollado a lo largo de los años y, en especial, desde el año 2000 con la *Estrategia de Lisboa*[5], diversas políticas internas, como la política de Cohesión Económica y Social[6], junto con la creación de diversos instrumentos financieros. En los inicios de las Comunidades Europeas (CCEE), la integración económica en forma de mercado común estuvo vinculada al progreso económico y desarrollo de los pueblos de las CCEE, aunque pronto fueron conscientes de que la supresión de los obstáculos al libre comercio de los factores de producción, si bien ayudaba a la integración

[2] El umbral de riesgo de pobreza en España está fijado en el 60 por ciento de la renta disponible equivalente mediana del país (una vez percibidas las transferencias sociales), en: *https://www.ine.es/*.

[3] Alfonso Rodríguez Sánchez, «Cooperación al Desarrollo y Pobreza», *Discurso del Académico Numerario Profesor Dr. Alfonso Rodríguez Sánchez de Alva pronunciado en el Paraninfo de la Universidad de Sevilla con motivo de la Presentación de la Academia Andaluza de Ciencia Regional el 16 de febrero de 2012*, pp. 5-8.

[4] Sobre estas dos cuestiones véase Pablo Podadera Rivera, Ángel Romero Martín-Gambero, Antonio García Lizana y José Lobato Martín, «Pobreza y exclusión social en la Unión Europea», *Revista de Economía Mundial*, núm. 55, 2020, pp. 143-164.

[5] Consejo Europeo de Lisboa, «Conclusiones de la Presidencia», 23 y 24 de marzo de 2000, en: *https://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_es.htm*.

[6] Sobre la promoción de la cohesión social y la erradicación de la pobreza en las relaciones laborales, así como la aplicación de la estrategia de reducción de la pobreza de la UE, véase Eduardo López Ahumada, «Fundamentos de las medidas europeas contra la pobreza y la exclusión social en la Unión Europea», *Revista Perspectiva*, núm. 37, 2021, pp. 169-196.

y mejora de las economías de los países miembros, no solucionaba, por sí misma, otros problemas de desigualdades económicas y sociales, ni los desequilibrios territoriales que, inevitablemente, están relacionados con la pobreza. De hecho, los estudios que encargó la Comisión a finales de los años setenta del siglo veinte mostraron que la pobreza en los países más ricos del mundo es un componente estructural del modelo socioeconómico mismo[7]. De este modo, las CCEE empezaron a ejecutar políticas como la de Cohesión Económica y Social, destinadas a superar estas desigualdades y mejorar el nivel de vida de los trabajadores de los EEMM y, en general, de los habitantes de estos países. Para ello se crearon unos instrumentos financieros, los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión, que a lo largo de los años han evolucionado de acuerdo con las necesidades crecientes y cambiantes en materia económica, social, y también demográfica, con la incorporación de nuevos países a la Unión, así como, más recientemente, la transición hacia la neutralidad climática[8]. Esta lucha contra la pobreza en el interior de la UE se ha trasladado también a su acción exterior ya desde los inicios del proceso de integración económica, con la incorporación en 1975 en el Tratado de la Comunidad Económica Europea (TCEE) de una política de cooperación al desarrollo encaminada a ayudar a los países más pobres o en vías de desarrollo. Igualmente, durante este proceso de construcción europea la Unión ha aplicado una veintena de políticas, entre ellas, la política comercial, la política aduanera, la política de ayuda humanitaria, la política de medio ambiente, etc., junto con la legislación pertinente, destinadas a promover el buen gobierno, así como el desarrollo humano y económico, la lucha contra el hambre y la conservación de los recursos naturales. A tal fin, la UE y sus EEMM se han convertido en los mayores donantes mundiales de ayuda oficial al desarrollo (AOD), lo que supone el 43 por ciento de la AOD mundial[9], justificada por la necesidad de enfrentar las repercusiones de la guerra de Ucrania, la persistencia de los efectos de la pandemia de la covid-19 y los efectos del cambio climático, así como

---

[7] Joaquín Arriola, «La estrategia de la Unión Europea de lucha contra la pobreza», *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*, Documento de Trabajo, 8.2, 2014, p. 2, en: *https://www.foessa.es/main-files/uploads/sites/16/2021/08/CAP-8-DOC-2.pdf*.

[8] El TCEE (1957) estableció el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA, sección Orientación). En 1975 se introdujo una dimensión regional con el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), y en 1994 el Fondo de Cohesión. El Acta Única Europea (1986) convirtió la cohesión económica y social en una competencia de la Comunidad Europea. Posteriormente el Tratado de Lisboa (2007) introdujo la cohesión territorial como tercera dimensión. Actualmente la UE apoya esta política con cinco Fondos Estructurales y de Inversión Europeos: (el FSE, el FEDER, el Fondo de Cohesión, el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca [FEMP]) y el Fondo de Transición Justa (FTJ), en: *https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/93/la-cohesion-economica-social-y-territorial*.

[9] Consejo de la Unión Europea: 11303/22, «Informe anual de 2022 al Consejo Europeo sobre los objetivos de la UE en materia de ayuda al desarrollo. Conclusiones del Consejo», 18 de julio de 2022, pp. 3-4.

cumplir con los compromisos adquiridos respecto a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030[10]. La posición de la Unión durante la negociación de la Agenda coincidió con las tres dimensiones del desarrollo sostenible que fueron adoptadas como marco general de referencia aplicables a todos los países: la económica, la social y la medioambiental, así como en las contribuciones nacionales y los diferentes contextos, capacidades y niveles de desarrollo de cada país, sobre la base de los derechos y las personas. De entre los diversos ámbitos prioritarios, para la Unión la lucha contra la pobreza debe completarse y reforzarse con una «visión multidimensional de la pobreza que ataque sus múltiples causas en todos los países» y centrarse en objetivos específicos como: erradicar la pobreza extrema; reducir el porcentaje de personas vulnerables a la pobreza extrema, que viven con una renta inferior a dos dólares al día; reducir el porcentaje de personas que viven por debajo del umbral de la pobreza, incluidas las pertenecientes a colectivos vulnerables; reducir el coste de las remesas y los costes de la migración, incluidos los costes de contratación; garantizar derechos seguros sobre las tierras, inmuebles y otros activos, y aumentar la resiliencia y reducir las muertes y las pérdidas económicas causadas por catástrofes[11]. A su vez, el concepto de *desarrollo sostenible* fue introducido en 1997 con el Tratado de Ámsterdam, que en su Preámbulo reconoce que este principio condiciona cualquier progreso social y económico. En aquellos momentos situaba el desarrollo sostenible en el contexto puramente económico de la realización del mercado interior y del fortalecimiento de la cohesión y de la protección del medio ambiente, por lo que estas referencias «son algo anticuadas y limitadas»[12]. Posteriormente, a raíz de la reforma del Tratado de Lisboa, el art. 3.3 TUE sentó las bases de la existencia de la Unión en «la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos», entrelazando el desarrollo sostenible con la acción exterior de la UE y la erradicación de la pobreza fuera de la Unión, al fijar sus objetivos con la voluntad de contribuir «[…] a la paz, la seguridad, el *desarrollo sostenible del planet*a, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la *erradicación de la pobreza* y la protección de los derechos humanos […]»[13]. Esta vinculación con los objetivos especí-

---

[10] Asamblea General: A/RES/70/1, «Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible», 21 de octubre de 2015.

[11] Comisión Europea: COM (2014) 335 final, «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Una vida digna para todos: de la visión a la acción colectiva», 2 de junio de 2014, pp. 5-6.

[12] Araceli Mangas Martín, «Unión Europea: Derechos humanos y desarrollo sostenible», en Carlos R. Fernández Liesa y Cástor M. Díaz Barrado (dirs.), *Objetivos de desarrollo sostenible y derechos humanos: Paz, justicia e instituciones sólidas/derechos humanos y empresas*, Instituto de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria, Madrid, Universidad Carlos III, 2018, pp. 14-15.

[13] Art. 3.5 TUE. La cursiva es nuestra.

ficos de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) se dirige a «[…] apoyar el desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental de los países en desarrollo, con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza»[14], y también con la gestión de los recursos naturales. La consecución de estos objetivos se ha intentado, por un lado, a través de la política de cooperación al desarrollo (Título III del TFUE), uno de los pilares de la acción exterior europea, cuyo objetivo principal es la «reducción, y finalmente la erradicación, de la pobreza». Para ello persigue la sostenibilidad en todas sus dimensiones: social, ambiental, económica y política, y a través de innumerables tratados comerciales y de cooperación económica la Unión ha establecido los mecanismos de ayuda a los países en vías de desarrollo (PVD), al tiempo que condiciona la concesión de esta al cumplimiento de las cláusulas de derechos humanos. Por otro lado, en el marco de la cooperación intergubernamental, también existe una intervención de la Unión en el desarrollo sostenible a través de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), por su estrecha vinculación con la seguridad y también con la protección de los derechos humanos. La propia Declaración de la UE sobre el *nuevo consenso europeo en materia de desarrollo (nuevo consenso)*[15], que incorpora sus objetivos para la Agenda 2030, va más allá al exigir coordinar las políticas de la UE con las de sus EEMM, y destaca la interrelación de la Agenda con los objetivos de la PESC. Asimismo, el ODS núm. 16, vinculado a la PESC, tiene por finalidad «promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas». Aparece así una vinculación de la agenda de desarrollo sostenible de la Unión a «un marco político transformador para erradicar la pobreza y alcanzar el desarrollo sostenible en todo el mundo»[16]. Y de acuerdo con los objetivos de la acción exterior, «[…] la política en materia de desarrollo contribuye asimismo, entre otras cosas, a respaldar la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos, mantener la paz y prevenir los conflictos […]»[17]. Las declaraciones de *soft law* contenidas en el *nuevo consenso* nos muestran un claro avance conceptual del principio de desarrollo sostenible, desde los inicios de la cooperación al desarrollo en los años setenta del siglo veinte, hasta la actualidad, momento en el que se ha normalizado el principio de desarrollo sostenible en todas las políticas públicas de la UE bajo el concepto de *transversalidad*. Y es la vinculación entre paz y desarrollo sostenible la que nos llevará a poner en evidencia las relaciones entre *seguridad*

[14] Art. 21.2, d) TUE.

[15] Parlamento Europeo, Consejo de la Unión Europea, Comisión Europea: C 210/1, «Declaración conjunta del Consejo y los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión, El nuevo consenso europeo en materia de desarrollo "Nuestro mundo, nuestra dignidad, nuestro futuro"», 30 de junio de 2017.

[16] *Ibid.*, párr. 1.

[17] *Ibid*., párr. 11.

y desarrollo sostenible, de igual manera que el desarrollo sostenible y los derechos humanos están entrelazados[18]. Veremos, en primer lugar, cómo la UE ha articulado y desarrollado una política de cooperación al desarrollo hacia terceros países (apdo. 2), con múltiples conexiones con sus políticas internas, a través de dos instrumentos principales: los acuerdos internacionales (apdo. 2.1) y los mecanismos financieros (apdo. 2.2), para seguir con la intervención de las misiones de paz de la PCSD que, a través de sus mandatos, contribuyen al desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza (apdo. 3).

II. DESARROLLO SOSTENIBLE Y LUCHA CONTRA LA POBREZA EN LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UE

La acción exterior de la UE está regulada en la quinta parte del TFUE, que establece como instrumentos el desarrollo de una política comercial común (título II, arts. 206 y 207 TFUE), la cooperación al desarrollo con terceros países (título III, arts. 208 a 211 TFUE) y la ayuda humanitaria (título III, art. 214 TFUE). Esta actuación exterior debe llevarse a cabo, a su vez, sobre la base de los principios, objetivos y disposiciones generales establecidos en el capítulo 1 del título V del TUE. La acción exterior en materia de desarrollo sostenible utiliza métodos de integración y también la cooperación intergubernamental desarrollada por los EEMM a través de la PCSD puesto que —tal y como veremos en el apdo. 3— el despliegue de misiones de paz europeas incluye a menudo mandatos relacionados con el desarrollo, sin olvidar que las misiones interactúan y se coordinan sobre el terreno con las políticas de cooperación al desarrollo y ayuda humanitaria impulsadas por la Comisión Europea[19]. La incorporación del concepto de desarrollo sostenible en los Tratados permitió que en 2001 la Unión iniciara la primera estrategia de desarrollo sostenible, renovada en 2017 por el Consejo Europeo con la adopción del *nuevo consenso.* Esta nueva estrategia ha proporcionado una visión común de la política de desarrollo para la Unión y sus EEMM, destinada en los próximos quince años a contribuir, en cooperación con los PVD, a la consecución de la Agenda 2030, así como al logro de los objetivos establecidos en el Acuerdo de París sobre cambio climático[20]. En este contexto, la

[18] Araceli Mangas Martín, *op. cit*., pp. 15-16.

[19] Sobre la vinculación entre las políticas de desarrollo de la UE y la ayuda humanitaria, así como la complejidad de su interacción con estas y otras políticas de la Unión, véase Carmela Bernárdez Pérez, «La problemática coordinación de la ayuda humanitaria de la Unión Europea», *REEI*, núm. 30, 2015, pp. 1-35.

[20] *Vid.* Comisión Europea: COM /2013/167 final, «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, El Acuerdo internacional de 2015 sobre el cambio climático: configuración de la política climática internacional después de 2020», 26 de marzo de 2013.

erradicación de la pobreza[21] continúa siendo el principal objetivo de la política de desarrollo en todas sus dimensiones: económica, social y medioambiental[22], al tiempo que está conectada con la política de desarrollo y otras políticas de la Unión, incluida la paz y la seguridad, la ayuda humanitaria, la migración y el clima, además de otros elementos transversales como pueden ser la movilidad y migración, la energía sostenible y el medio ambiente, la igualdad de género, las inversiones y el comercio, la gobernanza, la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos, y el uso de recursos nacionales para hacer frente a la lucha contra la pobreza. Se muestra así la transversalidad y la vinculación con la paz y la seguridad. Igualmente, esta política es una aplicación transversal de la *Estrategia Global de la UE* (EGUE) para la PESC[23], aplicada desde 2017 en substitución de la *Estrategia de Seguridad Europea* de 2003[24]. La EGUE se adoptó con el deseo de convertir a la Unión en un actor de referencia en el orden mundial en relación con todas aquellas cuestiones relativas a la seguridad, así como de hacer frente a los desafíos actuales que esta plantea[25]. Para ello instaura una visión común y una orientación colectiva ante los nuevos desafíos en materia de seguridad, entre ellos, las migraciones, el cambio climático, la seguridad energética, el extremismo violento y las amenazas híbridas[26], a través de los mecanismos y procedimientos que establecen los Tratados para ejecutar la PESC. El documento recoge cinco prioridades generales, la tercera de las cuales (*enfoque integrado de los conflictos y las crisis*) está destinada a implicar a la Unión en todas las fases de los conflictos por medio de un uso coherente de todas las políticas de la Unión en los distintos niveles de gobernanza, y con

---

[21] *Vid.* Comisión Europea: COM/2015/044 final, «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, "Una asociación mundial para erradicar la pobreza e impulsar el desarrollo sostenible después de 2015"», 5 de febrero de 2015.

[22] Elena C. Díaz Galán, «Desarrollo Sostenible y Unión Europea: los términos de la política de cooperación tras la adopción de la Agenda 2030», *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, vol.49, núm.2, 2022, p. 158.

[23] Servicio Europeo de Acción Exterior, «Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte: estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea», Oficina de Publicaciones, 2016, en: *https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/3eaae2cf-9ac5-11e6-868c-01aa75ed71a1/language-es*.

[24] Alfonso Rodríguez Sánchez, *op. cit*., p. 9.

[25] *Vid.* Esther Barbé Izuel, «La estrategia global de la Unión Europea: el camino del medio», *RGDE*, 2016, 40, pp.1-10 y también Julián Melero Armiñanzas, «La Estrategia Global de la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea y los avances en su implementación», *Revista Universitaria Europea*, núm.36, 2022, pp.53-86.

[26] El término «amenaza híbrida» engloba todo tipo de métodos o acciones coordinadas para influir en la toma de decisiones de los Estados, haciendo uso de medios políticos, económicos, militares, civiles e información. Estas acciones pueden ser realizadas tanto por actores estatales como por actores no estatales y se centran en vulnerabilidades de los Estados e instituciones democráticas, a la vez que no se rebasa el límite de la guerra declarada formalmente. En: *https://www.unav.edu/web/global-affairs/detalle/-/blogs/la-amenaza-hibrida-la-guerra-imprevisible*.

todos los instrumentos disponibles, tanto militares, como diplomáticos y económicos para la resolución del conflicto. Es en la aplicación de esta estrategia donde se incorporan como elementos transversales los ODS, entre ellos, *paz, seguridad y justicia* y *erradicación de la pobreza*. De este modo, la EGUE pretende una mayor integración en todos los ámbitos de actuación de la PESC, sobre la base de la cooperación entre los EEMM y las instituciones de la Unión.

El *nuevo consenso* ofrece asimismo una visión global de los medios de ejecución, combinando la ayuda al desarrollo tradicional con otros recursos, así como unas políticas correctas y un planteamiento reforzado de la coherencia de la actuación, al tiempo que recuerda que la cooperación para el desarrollo de la UE debe considerarse en el contexto de los propios esfuerzos de los países socios de Europa. De este modo se prevén formas más innovadoras de financiación del desarrollo destinadas a potenciar las inversiones del sector privado y movilizar más recursos nacionales para el desarrollo. Y, como no podía ser de otra manera, establece una clara vinculación entre el mantenimiento de la paz, la seguridad y el desarrollo sostenible, en tanto que el mantenimiento de la paz y seguridad internacional son esenciales para garantizar el desarrollo sostenible y, por tanto, la erradicación de la pobreza[27]. Parece vislumbrarse de este modo un *enfoque integrado* de lucha contra la pobreza, al establecer un paralelismo con la ayuda al desarrollo y la aplicación de la PCSD, cuyas misiones de mantenimiento de la paz abordan todos los aspectos relacionados con el conflicto y la reconstrucción posterior. Aunque es evidente que ambas políticas tienen una naturaleza jurídica y política distintas y la coordinación y coherencia en su aplicación puede presentar dificultades[28].

1. Cooperación al desarrollo en la UE

La cooperación internacional al desarrollo se inició en la década de 1970, cuando la Asamblea General de Naciones Unidas recomendó que los países más ricos del mundo destinaran el 0,7 por ciento de sus PIB a financiar el desarrollo de los países menos adelantados. Siguiendo el ejemplo de Naciones Unidas, la UE se ha comprometido a «destinar colectivamente el 0,7 por ciento[29] de su renta nacional bruta a la AOD, priorizando su ayuda al continente africano por sus especiales circuns-

[27] Párr. 66 a 69 del *nuevo consenso*, *op. cit.*

[28] Sobre la interacción entre desarrollo y seguridad, los peligros de securitizar la ayuda al desarrollo y socavar la coherencia de la acción exterior de la UE, véase Luis N. González Alonso, «Desarrollo y seguridad en la jurisprudencia del TJCE. Los límites al discurso de la coherencia en la acción exterior de la Unión Europea», *RDCE*, núm. 34, 2009, pp. 867-894.

[29] *Vid.* Comisión Europea: COM (2014) 335 final…, *op. cit*.

tancias de fragilidad y conflictos en los que se encuentra inmerso»[30]. En los inicios de las CCEE, la política de cooperación al desarrollo nació con el deseo de sus fundadores de no perjudicar las relaciones comerciales preferenciales que estos mantenían con sus excolonias, estableciendo un régimen de asociación con los países y territorios de ultramar[31], que fue adaptándose y evolucionando, a través de las decisiones del Consejo y la incorporación de nuevos miembros. Actualmente, esta política recoge en el art. 208 TFUE el objetivo principal de reducir y, finalmente, erradicar la pobreza, así como combatir las discriminaciones y las desigualdades. Para ello utiliza una gran variedad de instrumentos jurídicos y financieros, y tiene un acusado carácter transversal que la vincula con otras políticas de la Unión[32], muy especialmente, con la política comercial, cuya base jurídica (art. 207 TFUE), ha posibilitado la celebración de diversos tipos de acuerdos comerciales con terceros países destinados a proporcionar ayuda para su desarrollo, al tiempo que contribuir a la erradicación de la pobreza en sus territorios. Pero la Unión ha condicionado la prestación de esta ayuda a la *cláusula democrática* y a la *condicionalidad negativa y positiva*[33], ambas vinculadas al respeto de los derechos humanos, como requisito previo a la concesión de la ayuda o trato preferente en las relaciones comerciales con la Unión. Así, las primeras relaciones comerciales con sus excolonias construyeron un marco jurídico específico con las primeras *cláusulas democráticas* en los acuerdos de Yaundé (1963)[34], con referencias genéricas a los derechos humanos y alusiones a los princi-

---

[30] Párr. 22 y 103 del *nuevo consenso, op. cit.*

[31] Regulado en los antiguos arts. 131-136 bis del TCEE (1957).

[32] Como apuntaba Francesc Granell «más que de una política comunitaria de cooperación al desarrollo, mejor debería hablarse de 26 políticas» (Francesc Granell Trías, «La Política de Cooperación al Desarrollo de la Unión Europea», Información Comercial Española, *ICE: Revista de economía,* (Ejemplar dedicado a: Las políticas comunitarias: una visión interna), núm. 831, 2006, p. 132.

[33] La *condicionalidad negativa* implica la suspensión o la terminación de las relaciones con los países que violan los derechos humanos o vulneran la democracia. Mientras que la *condicionalidad positiva* intenta ser un incentivo para que los países mejoren el grado de cumplimiento de sus obligaciones, ya sea respecto a los derechos humanos, ya sea en relación con otras cuestiones relacionadas, como la gobernanza, la lucha contra la producción y el tráfico de drogas o la protección medioambiental. El cumplimiento de estos estándares permite mejorar el acceso de sus productos en el mercado europeo. La UE ha introducido estas cláusulas de condicionalidad en diversos tipos de acuerdos internacionales, de carácter comercial o económico, como los de cooperación o ayuda al desarrollo y, al mismo tiempo, ha introducido esta condicionalidad en otro tipo de instrumentos comerciales de carácter unilateral, como, por ejemplo, el instrumento de defensa comercial; el nuevo SPG, los códigos voluntarios de buena conducta y el etiquetado social voluntario. *Vid.* Teresa Fajardo del Castillo y Luis Miguel Hinojosa Martínez, «Los nuevos problemas del comercio internacional y la Ronda de Doha», en Luis Miguel Hinojosa Martínez y Javier Roldán Barbero (eds.), *Derecho internacional económico*, Madrid, Marcial Pons, 2010, pp. 223-226.

[34] Acuerdo de Yaoundé I, de 20 de julio de 1963 (*DOCE* L 93/1431, de 11 de junio de 1964) y Acuerdo de Yaoundé II, de 29 de julio de 1969 (*DOCE* 282/2, de 28 de diciembre de 1970).

pios de Naciones Unidas, aunque sin un efecto jurídico concreto[35]. Durante la década de 1970, a pesar de las primeras condenas contra regímenes dictatoriales y contra los abusos cometidos sobre sus poblaciones, las CCEE mantuvieron una estricta separación entre las cuestiones comerciales y económicas y cualquier posible valoración política. Los siguientes acuerdos de Lomé I (1975-1979) y Lomé II (1979-1985) no incluyeron tampoco ninguna referencia al respeto de los derechos humanos, ni a la observancia de un estándar mínimo de protección. El cambio empezó con los acuerdos de Lomé III (1985-1990), con la introducción de referencias a los derechos humanos, aunque todavía sin efectos jurídicos vinculantes, como elemento político del acuerdo a través del cual las partes reconocían que el respeto a los principios democráticos inspiraba sus políticas nacionales e internacionales[36]. Con la adopción del acuerdo de Lomé IV (1990-1995) se incorpora una cláusula de respeto de los derechos humanos y la democracia, que vincula desarrollo y derechos humanos. Así, los derechos humanos pasan a ser un elemento fundamental aunque no esencial del tratado, lo que impedía a la Unión suspender o denunciar los acuerdos en caso de violaciones graves de los derechos humanos o interrupción de un proceso democrático[37]. En 1992 el Consejo de la UE decidió incluir en todos los acuerdos con los países vecinos europeos una cláusula que permitiese la suspensión o la toma de otras medidas en caso de violaciones graves a los derechos humanos y a los procesos democráticos (*cláusula del elemento esencial*). A partir de 1995 estas *cláusulas de condicionalidad*[38] se generalizaron en la mayoría de los

---

[35] Gerhard Niedrist, «Las cláusulas de derechos humanos en los tratados de libre comercio de la Unión Europea», *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. xi, 2011, p. 467. Véase también Ana Gómez Consarnau, «El uso de la cláusula democrática y de derechos humanos en las relaciones exteriores de la Unión Europea», Institut Universitari d'Estudis Europeus, Observatori de Política Exterior Europea, *Working Paper*, núm. 39, 2009, pp. 1-4.

[36] M.ª del Carmen Muñoz Rodríguez, *Democracia y derechos humanos en la acción exterior de la Unión Europea,* Madrid, Reus, 2011, p. 176.

[37] Lucas Rodríguez de las Heras, «La introducción de la cláusula democrática en la política exterior de la Unión Europea», en Manero Salvador, Ana (ed.), *La acción exterior de la Unión Europea en materia de derechos humanos*, Madrid, Instituto Universitario de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria, 2014.

[38] El contenido de la cláusula de condicionalidad recoge tanto la fórmula más extendida de respeto de la democracia y de los derechos humanos como elemento fundamental del acuerdo (la *cláusula de democracia y derechos humanos*), como la llamada *cláusula social*, que persigue la abolición de prácticas odiosas como la esclavitud, el trabajo forzado u otras. Las diferentes fórmulas, que pueden clasificarse no solo atendiendo a su contenido sino también a su aplicación geográfica o por países, o incluso atendiendo a su severidad, muestran la pluralidad de definiciones y la dificultad de la tipología de la condicionalidad política. *Vid.* Amaya Úbeda de Torres, «La evolución de la condicionalidad política en el seno de la Unión Europea», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 32, 2009, pp. 68-69; Maria Julià Barceló, «La proyección exterior de la identidad europea: Política Comercial Común y condicionalidad en materia de Derechos Humanos», *Cuadernos Europeos de Deusto*, (Ejemplar dedicado a: Identidad Europea: raíces y alcance), 2019, núm. 2, pp. 300-304.

acuerdos celebrados por la Unión con terceros países, con independencia de su tipología[39]. La concesión de ayudas económicas a los países terceros se supedita al cumplimiento de los estándares que la UE considera esenciales, relacionados con la protección de los derechos humanos y los principios democráticos[40]. A partir del acuerdo de Cotonú (2000)[41] se incorpora la cláusula democrática y de derechos humanos como elemento esencial de los acuerdos de la Unión, con un valor jurídico vinculante[42]. Su incumplimiento puede comportar la finalización o la suspensión total o parcial del acuerdo, en aplicación del art. 60 del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados, aunque, en general, esta cláusula se acompaña de dos cláusulas supletorias alternativas, que se insertan en el mecanismo general de suspensión y que permiten esquivar el procedimiento del Tratado de Viena[43]. En cualquier caso, la suspensión solo se utilizará como último recurso[44]. La revisión de este acuerdo en 2010[45] comportó la incorporación de compromisos claros sobre la relación e *interdependencia* entre reducción de la *pobreza, desarrollo y paz y seguridad*, cuyas actividades deben ir más allá de la mera gestión de las crisis. Igualmente, el acuerdo establece la necesidad de desarrollar políticas integradas de consolidación de la paz y de prevención y solución de los conflictos, así como la necesidad de abordar situaciones de fragilidad en el marco de la asociación, además de las amenazas a la seguridad, tales como la delincuencia organizada, la piratería y el tráfico de personas, drogas y armas. Tales actividades se centran, sobre todo «[…] en apoyar un equilibrio de las oportunidades políticas, económicas, sociales y culturales ofrecidas a todos los

---

[39] Alicia Cebada Romero, «La cláusula democracia/derechos humanos como instrumento de condicionalidad en las relaciones exteriores de la CE», en Escobar Hernández, Concepción (ed.), *La Unión Europea ante el siglo xxi: los retos de Niza. Actas de las XIX Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, Madrid, BOE, AEPDIRI, Universidad de Cantabria, 2003, p. 89.

[40] Lucas Rodríguez de las Heras, *op. cit*., p. 93.

[41] 2000/483/CE, «Acuerdo de asociación entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por otra, firmado en Cotonú el 23 de junio de 2000», *DOUE* L 317/3 de 15 de diciembre de 2000.

[42] *Ibid*., art. 9. 2. Véase también Cintia Díaz-Silveira Santos, «La cláusula de derechos humanos y democráticos en las relaciones entre la UE y América latina y el Caribe», *Revista Electrónica Iberoamericana*, vol. 1, núm. 1, 2007, p. 103.

[43] Lucas Rodríguez de las Heras, *op.cit*., p. 96.

[44] La aplicación o el levantamiento de sanciones no responden siempre a criterios objetivos. Ante la constatación ya sea de violaciones serias de los derechos humanos o de la interrupción del proceso democrático en uno de los países contemplados en el Acuerdo de Cotonú, la Unión promueve primero el diálogo político (enfoque positivo) y solo cuando este fracase contemplará la imposición de medidas negativas de severidad creciente, respetando siempre el principio de proporcionalidad.

[45] El Acuerdo ha sido modificado en dos ocasiones, la primera en 2005: véase Decisión 2005/599/CEE del Consejo de 21 de junio de 2005 y texto del Acuerdo (*DOUE* L 209/26, de 11 de agosto de 2005) y la segunda en 2010: véase el texto del Acuerdo (*DOUE* L 287/3, de 4 de noviembre de 2010) y su aprobación por la decisión (UE) 2017/435 del Consejo, de 28 de febrero de 2017 (*DOUE* L 67/31, de 14 de marzo de 2017).

segmentos de la sociedad, reforzar la legitimidad democrática y la eficacia de la gestión de los asuntos públicos, establecer mecanismos eficaces de conciliación pacífica de los intereses de los distintos grupos […]»[46]. El 15 de noviembre de 2023 se firmó el acuerdo de asociación entre la UE y la Organización de los Estados de África, el Caribe y el Pacífico (OEACP) o *Acuerdo de Samoa*[47], cuya aplicación provisional empezó el 1 de enero de 2024[48]. A falta de ver cómo se desarrollarán las relaciones comerciales, el nuevo acuerdo establece un conjunto de principios comunes para el conjunto de los países, así como tres protocolos regionales para África, el Caribe y el Pacífico, centrados en las necesidades específicas de cada región. Además, el art. 2 incluye seis ámbitos prioritarios de colaboración e intervención: i) crecimiento económico y desarrollo inclusivos y sostenibles; ii) desarrollo humano y social; iii) medio ambiente, gestión de los recursos naturales y cambio climático; iv) paz y seguridad; v) derechos humanos, democracia y gobernanza, y vi) migración y movilidad. De nuevo, uno de los retos que se plantea es el crecimiento y desarrollo económico inclusivo y sostenible, especialmente centrado en la mejora del capital humano, el desarrollo humano y social, que se enfoca en este caso en la lucha contra las desigualdades y en el fomento de la cohesión social, así como en la invocación de un trabajo digno, además del fomento de los derechos de las mujeres y los niños, entre otros temas. Cabe señalar que, siguiendo la estela de los acuerdos precedentes, el nuevo acuerdo vincula la garantía de la paz y la seguridad como elemento esencial para garantizar que las otras prioridades mutuas, entre ellas, el desarrollo sostenible y la prosperidad de estos países y, por tanto, la erradicación de la pobreza, puedan prosperar. Por este motivo, recoge el compromiso de las partes de cooperar, a través de un *enfoque integrado* de los conflictos y las crisis, para la resolución pacífica de los mismos[49], y establece su cooperación para abordar también las amenazas crecientes y las nuevas amenazas a la seguridad, entre otras, el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, la piratería, el tráfico de drogas, así como la lucha contra la delincuencia organizada,

---

[46] *Ibid*., art. 11.2. En el mismo sentido, véase Araceli Mangas Martín, *op. cit*., pp. 23-24.

[47] 8372/1/23, «Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por una parte, y los miembros de la Organización de Estados de África, el Caribe y el Pacífico, por otra, Bruselas», 19 de julio de 2023. El acuerdo ha sido celebrado por la Unión con 79 países, entre ellos 47 países de África, 16 países del Caribe y 15 países del Pacífico, además de la República de Maldivas. El acuerdo será financiado por el presupuesto de la UE y el nuevo Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional.

[48] Consejo de la Unión Europea: COM(2023) 595 final, «Decisión 1/2022 del Comité de Embajadores ACP-UE de 21 de junio de 2022 por la que se modifica la Decisión 3/2019 del Comité de Embajadores ACP-UE de adopción de medidas transitorias de conformidad con el art. 95, apartado 4, del Acuerdo de Asociación ACP-UE [2022/1102]», *DOUE* L 176/88, de 1 de julio de 2022.

[49] Art. 56 del *Acuerdo de Samoa*, *op. cit.*

el extremismo violento y la ciberdelincuencia[50]. En este sentido, la UE se compromete a aumentar los recursos de cooperación al desarrollo con el fin de lograr un desarrollo sostenible y en particular, a través de la erradicación de la pobreza, la lucha contra la degradación del medio ambiente y el cambio climático, para la consecución de cuyos objetivos deberá aprobar los recursos financieros necesarios[51].

2. Instrumentos financieros: del Fondo Europeo de Desarrollo (FED) al Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (IVDCI)

Los instrumentos de la UE para la erradicación de la pobreza son variados y han ido evolucionando con el tiempo y en paralelo al desarrollo del proceso de integración europea. Por un lado, acabamos de ver los acuerdos internacionales ya sean bilaterales, multilaterales, comerciales, de asociación, aduaneros, mixtos, etcétera. Además, los tratados de la Unión y los acuerdos comerciales han creado, regulado y desarrollado distintos instrumentos económicos y financieros, todos ellos de carácter unilateral. En los inicios de las CCEE, el instrumento financiero principal para luchar contra la pobreza en sus relaciones con terceros países era el FED, creado por el TCEE y destinado a apoyar económicamente la relación especial que tenían varios de los países fundadores con las antiguas colonias en las regiones de los países ACP. La progresiva descolonización y la ampliación de las Comunidades hicieron que se adoptaran nuevos instrumentos, de carácter financiero y técnico, como la ayuda alimentaria y el sistema de preferencias generalizadas (SPG). De todos estos instrumentos, debemos destacar el SPG, aplicado por la UE desde 1971 en sus relaciones comerciales con los PVD, con la finalidad también de prestarles asistencia en su lucha contra la pobreza y ayudarles a generar ingresos a través del comercio internacional. El SPG ha sufrido una interesante evolución[52], puesto que siguiendo la tendencia de introducir disposiciones relativas al respeto por la democracia y los derechos humanos en los acuerdos con terceros países, la Unión ha incorporado incentivos para mejorar el cumplimiento de determinadas obligaciones internacionales sobre los derechos humanos, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). A partir de 1995 se produce un cambio de paradigma, con la inclusión del mecanismo de *condicionalidad positiva*, por el que la Unión ofrece, sin esperar ninguna contrapartida, la reducción

[50] *Ibid*., arts. 35-37.

[51] *Ibid*., art. 82.

[52] Joan David Janer Torrens, «Sistema de preferencias generalizadas y promoción de los derechos humanos en la acción exterior de la Unión Europea», en Carmen Martínez Capdevila y Enrique J. Martínez Pérez (eds.), *Retos para la acción exterior de la Unión Europea,* Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, pp. 639-646.

de aranceles, o el acceso en franquicia de derechos al mercado europeo, así como beneficios especiales a determinados países menos desarrollados y a aquellos países que cumplan determinadas normas básicas en materia laboral y de medio ambiente[53]. Por primera vez, se establecen preferencias adicionales para aquellos países en desarrollo que cumplan con estándares laborales (*cláusula social)*. Estas preferencias se completaron en 2001 con el régimen de droga y medioambiente, así como con la inclusión del régimen específico para los países menos avanzados, *Todo menos armas*[54]. El SPG fue revisado a partir de las sugerencias de la Comisión Europea, que proponía implantar un sistema de más fácil acceso para los operadores, reducir el número de regímenes establecidos y centrarse en los países que más lo necesitaran, fomentando diversos modos de cooperación regional entre los países en desarrollo[55]. El nuevo SPG debería ayudar a esos países a alcanzar un nivel de competitividad que los convirtiera en económicamente autosuficientes y en socios comerciales de pleno derecho de la Unión. La última de las reformas fue introducida por el Reglamento 978/2012[56], que continuará en vigor hasta el 31 de diciembre de 2027[57], mientras se desarrolla el procedimiento para la aprobación del nuevo reglamento que deberá sustituirlo[58]. El SPG diseñado establece un régimen general o *SPG estándar*[59], destinado a los países de renta media y baja y prevé una reducción o una supresión total de los derechos de aduana en dos tercios de las líneas arancelarias de la UE. Además, incluye dos regímenes *específicos*: a) el *régimen especial de estímulo del desarrollo sostenible y la buena gobernanza* (SPG+), por el que se reducen los aranceles al 0 por ciento para prácticamente las mismas líneas arance-

---

[53] Comisión Europea, DG de Comercio, «El sistema de preferencias generalizadas de la Unión Europea», Bélgica, febrero de 2004, en: *https://www.mincit.gov.co/CMSPages/GetFile.aspx?guid=dc09193e-e545-4da0-a00a-e8dbb39dcf8c.*

[54] Ana Manero Salvador, «Las preferencias europeas…», *op.cit*., pp. 103-104.

[55] *Vid.* Comisión Europea: COM (2004), 461 final, «Comunicación de la Comisión Países en desarrollo, comercio internacional y desarrollo sostenible: la función del sistema de preferencias generalizadas (SPG) de la Comunidad para el decenio 2006/2015», 7 de julio de 2004.

[56] Reglamento (UE) núm. 978/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, por el que se aplica un sistema de preferencias arancelarias generalizadas y se deroga el Reglamento (CE) 732/2008 del Consejo*, DOUE* L 303/1, de 31 de octubre de 2012.

[57] Art. 1 del Reglamento (UE) núm. 2023/2663 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de noviembre de 2023, *DOUE* L 2663/1, de 27 de noviembre de 2023. El 22 de septiembre de 2021, la Comisión presentó una propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se aplica un sistema de preferencias arancelarias generalizadas y se deroga el Reglamento (UE) 978/2012. El correspondiente procedimiento legislativo ordinario no concluyó el 31 de diciembre de 2023, fecha de expiración del reglamento 978/2012. Para garantizar la continuidad en la aplicación del sistema, se ha ampliado el período de aplicación del reglamento hasta el momento en que se adopte y aplique el reglamento sucesor propuesto.

[58] Comisión Europea: /COM/2021/579 final, «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se aplica un sistema de preferencias arancelarias generalizadas y se deroga el Reglamento (UE) 978/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo».

[59] Arts. 4-8 del Reglamento 978/2012, *op. cit*.

larias que el SPG estándar. Se concede a los países vulnerables de renta baja y media baja que aplican veintisiete convenios internacionales relacionados con los derechos humanos, los derechos laborales, la protección del medio ambiente y la buena gobernanza[60]; y b) un *régimen especial* en favor de los países menos desarrollados, *Todo menos armas* (TMA), que ofrece a estos países un acceso al mercado de la Unión libre de derechos de aduana y contingentes arancelarios para todos los productos, excepto las armas y las municiones[61]. Es de destacar que el SPG+, basado en el concepto integral de desarrollo sostenible reconocido en convenios e instrumentos internacionales diversos, ofrece preferencias arancelarias adicionales a los PVD, con el fin de erradicar la pobreza, haciéndose de este modo visible la *condicionalidad positiva* en el SPG. El art. 9.1 establece los requisitos que deben cumplir los países solicitantes de las preferencias, —que deben ser calificados previamente como países vulnerables—, entre ellos, la ratificación de los convenios laborales de la OIT y también de derechos humanos de Naciones Unidas; que den cumplimiento a estos convenios y acepten los requisitos de información y seguimiento establecidos en ellos, así como garantizar su aplicación y participación en el procedimiento de seguimiento de estos[62]. En este sentido, y para garantizar su cumplimiento, el reglamento también establece un sistema de seguimiento que autoriza a la Comisión a verificar el estado de ratificación de los convenios sobre derechos humanos y laborales, así como su aplicación efectiva por parte de los países beneficiarios. Igualmente, la Comisión presenta un informe, cada dos años al Parlamento y el Consejo sobre el estado de ratificación y de cumplimiento de estos, según la información que están obligados a proporcionar los países beneficiarios[63]. Está prevista también la retirada temporal, total o parcial de estas preferencias de los productos que provienen de los países beneficiarios sometidos al régimen SPG+ por «violaciones graves y sistemáticas» de los principios establecidos en algunos de los tratados internacionales relativos a los derechos humanos y laborales[64]. En el procedimiento establecido, la carga de la prueba del cumplimiento de las obligaciones del art. 9 corresponde al país beneficiario y la Comisión puede suspender la concesión de preferencias a partir de la simple «duda razonable» derivada

[60] *Ibid*., arts. 9 a 16.

[61] *Ibid*., arts. 17 y 18.

[62] Art. 9.1 del Reglamento 978/2012, *op. cit*. Los principales convenios internacionales sobre derechos humanos y laborales de las Naciones Unidas y de la OIT a los que se remite están recogidos en la parte A del Anexo VIII del reglamento.

[63] *Ibid*., arts. 13 y 14.

[64] *Ibid*., arts. 15 y 16. La retirada temporal se produce en los siguientes casos: cuando el beneficiario no ratifique y aplique los convenios; cuando el país beneficiario haya formulado una reserva prohibida por las convenciones, o que sea incompatible con la finalidad de estos convenios, y cuando no respete en la práctica los compromisos vinculantes de mantener la ratificación, las garantías de aplicación, los requisitos de información y la participación en el procedimiento de seguimiento establecido por el reglamento.

de las conclusiones del informe que elabora cada dos años o de las pruebas disponibles, previa información al Parlamento y al Consejo[65], si bien la práctica demuestra que estos regímenes de suspensiones son siempre temporales y los países beneficiarios continúan beneficiándose de este régimen[66].

La propuesta del nuevo reglamento, actualmente en discusión, pretende ampliar también la *condicionalidad negativa*, es decir, las disposiciones de retirada temporal comunes a todos los regímenes del SPG (reguladas en el art. 19, apartado 1, letra a), por «violación grave y sistemática» de los principios establecidos en los convenios de la parte A del anexo VIII (convenios laborales de la OIT y convenios de derechos humanos de Naciones Unidas del reglamento 978/2012), así como también de los convenios medioambientales y de buena gobernanza, con la finalidad de crear oportunidades para comprometerse en estas cuestiones en apoyo de los ODS y de la contribución de la agenda verde de la Unión a los países beneficiarios del SPG[67]. Además, la experiencia demuestra que el procedimiento establecido se prolonga hasta los dos años, por lo que se ha propuesto crear un mecanismo de respuesta rápida para hacer frente a las infracciones excepcionalmente graves[68].

El último de los instrumentos financieros y técnicos de ayuda al desarrollo impulsado por la UE es el *Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (IVDCI)-Europa Global* (*nuevo Instrumento)* de 9 de junio de 2021[69], para el período 2021-2027. Este instrumento fusiona la mayoría de los múltiples instrumentos de coo-

---

[65] La retirada temporal, total o parcial de las preferencias a los productos de los países beneficiarios se publica en el *DOUE* y se comunica al país afectado (art. 14.3). En 2013 la Comisión adoptó el reglamento delegado 1083/2013 (*DOUE* L 293/16, de 5 de. noviembre de 2013), para dotar de mayor transparencia y seguridad el procedimiento de retirada, tanto de los regímenes especiales como del general, detallando los plazos, los derechos de las partes y la revisión de la suspensión decretada.

[66] Véanse diversos ejemplos referentes a El Salvador, Bielorrusia o Sri Lanka en Ana Manero Salvador, «Las preferencias europeas…», *op. cit*., pp. 104, 106 y 107.

[67] COM/2021/579 final, *op. cit*., antecedente (11) de la propuesta. Se actualiza lista de convenios pertinentes para el SPG para adoptar un enfoque proactivo del desarrollo sostenible, en consonancia con los ODS, con la incorporación del Acuerdo de París sobre el Cambio Climático (2015); la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados; el Convenio núm. 81 de la OIT, sobre la inspección del trabajo; el Convenio núm. 144 de la OIT, sobre la consulta tripartita; y la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

[68] *Ibid*., capítulo V. Retirada temporal, art. 19, apartados 16 y 17.

[69] Reglamento (UE) núm. 2021/947 del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de junio de 2021, *DOUE* L 209/1, de 14 de junio de 2021. El Parlamento dio su aprobación tras dos años y medio de negociaciones, después de asegurarse su participación en la definición de los principales objetivos estratégicos del Instrumento, así como un mayor control de la aplicación del Instrumento mediante un diálogo geopolítico de alto nivel con la Comisión, en: *https://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20210604IPR05526/meps-back-eu-external-cooperation-funding-instrument-worth-EU79-5-billion*.

peración exterior que existían en el ciclo financiero anterior, como el Instrumento de Cooperación al Desarrollo y el FED, y cuenta con un presupuesto de 79 500 millones de euros, destinados a cubrir la cooperación de la Unión con sus países vecinos, en el marco de su política de vecindad, así como con países de África, Asia, América, el Pacífico y el Caribe, con la excepción de los países candidatos a la adhesión y los territorios de ultramar. Uno de sus objetivos, alineado con los objetivos de acción exterior de la Unión, es contribuir a reducir y, «a largo plazo, a erradicar la pobreza»[70]. Por ello está orientado a financiar acciones centradas en el desarrollo sostenible, que también tienen por objeto reforzar la resiliencia de los países afectados por la crisis, vincular las acciones humanitarias y de desarrollo y abordar las necesidades y prioridades de la política exterior, entre ellas, financiar la capacidad de respuesta rápida para la gestión de crisis, la prevención de conflictos y la consolidación de la paz[71]. Una vez más, la seguridad y el desarrollo y, por ende, la erradicación de la pobreza, aparecen vinculados en la acción exterior de la Unión.

III. MISIONES DE PAZ EUROPEAS Y LUCHA CONTRA LA POBREZA

Como se sigue de los acuerdos e instrumentos financieros adoptados por la Unión en el marco de su política de cooperación al desarrollo y también de otras políticas transversales de la acción exterior de la Unión, esta actuación está encaminada a la contribución de la paz y la seguridad, al desarrollo sostenible, y también a la erradicación de la pobreza. En este sentido, tanto la UE como la ONU y el Banco Mundial, además de otros donantes internacionales, son del parecer que, actualmente, existen vínculos entre el terrorismo global, el fanatismo y la desesperación que causa la pobreza y la desigualdad, y entienden que la pobreza puede ser el caldo de cultivo para el terrorismo. Por este motivo, consideran que el desarrollo es la herramienta adecuada para prevenir el terrorismo y construir la paz, y vinculan desarrollo con seguridad, en el sentido de que para estas organizaciones, el desarrollo debe ser un componente indispensable de toda estrategia de seguridad creíble[72]. Ya en el 2001 la Comisión Europea, en sus esfuerzos por establecer un marco propio de acción para la *prevención de conflictos*, vinculaba la actividad de prevención de conflictos con el objetivo del impulso de la paz dentro de la política de relaciones exteriores de la Unión, identificando un amplio abanico de instrumentos a corto y largo

[70] *Ibid*., art. 3.1, a).

[71] *Ibid*., art. 4.4.

[72] José Antonio Sanahuja Perales, «La pobreza y la desigualdad como potenciadores del riesgo de conflictos violentos», *Cuadernos de estrategia*, (Ejemplar dedicado a: Los potenciadores del riesgo), 2013, núm. 159, p. 130.

plazo: a) la política de cooperación al desarrollo y la ayuda exterior; b) la cooperación económica y política comercial; c) la ayuda humanitaria; d) las políticas sociales y de medioambiente; e) instrumentos diplomáticos, como el diálogo político y la mediación, ejercidos por los representantes especiales (REUE); f) las sanciones económicas, y finalmente g) las misiones de paz, incluida la recogida de información para prever las situaciones de conflicto potencial y el seguimiento de los acuerdos internacionales. Es clara pues, la interdependencia entre paz, estabilidad, democracia, prosperidad (léase desarrollo) y la buena gobernanza mundial[73]. Estos instrumentos también se aplican una vez cesado el conflicto, tal y como se observa en la práctica de las misiones de la PCSD, con la inclusión en sus mandatos de tareas que abordan, en aras de la transversalidad, diversos sectores de la política europea de desarrollo, como el Estado de Derecho[74], la ayuda humanitaria[75], la reforma del sector de la seguridad (RSS)[76], o la inmigración y el asilo[77]. A través de estos mandatos la Unión contribuye a la estabilización de estos territorios para que pueda prosperar el desarrollo. Todos estos elementos están presentes en la actuación exterior de la Unión, ya sea a través de su política de vecindad, de su política de cooperación al desarrollo o a través de la PCSD. Los mandatos de las misiones civiles, pero también las militares, tienen una incidencia en la reconstrucción de la convivencia social y las administraciones públicas de justicia, de policía, etc., con la finalidad de sentar las bases para el desarrollo democrático de estas sociedades. La relación con la seguridad está presente en tanto que la Unión lleva a cabo una *gestión integrada de las crisis*, es decir, se ocupa de todos aquellos aspectos y fases relacionados y afectados por el conflicto. El Consejo ha recordado también la necesidad de reforzar la capacidad de las misiones para actuar como proveedor de seguridad a través de la PCSD, facilitando el despliegue de misiones civiles como parte del más genérico «enfoque integrado de la Unión para la gestión de conflictos exteriores»[78]. Dicho esto, es esencial garantizar la seguridad, para que la UE actúe como potencia

---

[73] *Vid.* Comisión Europea: /COM/2001/ 211 final/, «Comunicación de la Comisión relativa a la prevención de conflictos», 11 de abril de 2001, pp. 7 y 29. Y también, Nathalie Tocci, «The EU in conflict resolution», en Stefan Wolff y Christalla Yakinthou (eds.), *Conflict Resolution: Theories and Practice*, Londres y Nueva York, Routledge, 2011, p. 15.

[74] Como por ej., la misión EUJUST LEX Irak (2005). *Vid.* Acción Común 2005/190/PESC del Consejo de 7 de marzo de 2005, *DOUE* L 62/37, de 9 de marzo de 2005.

[75] Como por ej., la misión ATALANTA (2008). *Vid.* Acción Común 2008/749/PESC del Consejo, de 19 de septiembre de 2008, *DOUE* L 252/39, de 20 de septiembre de 2008.

[76] Como por ej., la misión EUPOL RD Congo (2007). *Vid.* Acción Común 2007/405/PESC del Consejo de 12 de junio de 2007, *DOUE* L 151/46, de 13 de junio de 2007.

[77] Como por ej., la misión EUNAVFOR MED IRINI (2020), entre cuyos mandatos se encuentra la lucha contra la trata de seres humanos. *Vid.* Decisión (PESC) 2020/472 del Consejo, de 31 de marzo de 2020, *DOUE* L 101/4, de 1 de abril de 2020.

[78] Consejo de la Unión Europea: 14611/19, «Conclusiones del Consejo sobre la aplicación del Pacto sobre la Vertiente Civil de la PCSD», 9 de diciembre de 2019, p. 2.

civil especializada en la reconstrucción postconflicto, no solo a través de su AOD, también con las misiones de paz, de tal modo que la actuación exterior de la Unión en materia de desarrollo y lucha contra la pobreza conecte la AOD y la seguridad como medio para garantizar también el desarrollo económico de aquellos países que han sufrido las consecuencias devastadoras de un conflicto armado a más largo plazo. En este sentido, en el 2001 la Unión proclamaba su voluntad de asumir una mayor responsabilidad en el mantenimiento de la paz manifestando su voluntad de convertirse en una potencia «[…] que lucha decididamente contra toda violencia, terror y fanatismo, pero que tampoco cierra los ojos ante las injusticias flagrantes que existen en el mundo»[79]. Para ello, la UE cuenta con un conjunto variado de finalidades y mecanismos de actuación, entre los cuales se encuentra su contribución a «[…] la *reducción de la pobreza y las desigualdades***,** la promoción del buen gobierno y de los derechos humanos, la *ayuda al desarrollo* y el abordaje de las causas profundas de los conflictos y la inseguridad»[80]. Es con esta finalidad que la UE ha desplegado un amplio abanico de misiones de paz en el marco del desarrollo orgánico, material y operativo de la PESC. Todas sus misiones se sitúan en un contexto más amplio de reorientación de la paz y seguridad internacionales dentro de la comunidad internacional, y en estrecha cooperación con Naciones Unidas. La creciente contribución de la UE a través de sus propias misiones de paz ha perseguido tanto facilitar soluciones para los conflictos más sensibles en su esfera de interés geopolítico, como, una vez cesado el conflicto, implicarse en la consolidación de la paz como medio de prevención de nuevos conflictos. Estas misiones comprenden el asesoramiento técnico en un amplio abanico de sectores económicos, políticos y sociales, con el fin de garantizar una transición de los Estados en crisis hacia gobiernos más estables y, por ende, hacia el establecimiento de la seguridad internacional y la gobernanza global. Y, en última instancia, facilitan el desarrollo de estos territorios.

Los mandatos de estas misiones son la prueba de que, aunque sea de modo incidental, no solo se dirigen a garantizar la seguridad, sino también a impulsar las políticas europeas para el desarrollo. Constituyen un buen ejemplo las misiones de Estado de derecho que «al vincular desarrollo sostenible con el Estado de Derecho, es seguro que estaban también pensando en sociedades extraeuropeas azotadas por conflictos armados o en Estados frágiles o desestructurados»[81]. De este modo, la UE debe garantizar previamente la estabilidad necesaria para facilitar esta ayuda a la reconstrucción del Estado de derecho y la buena gober-

---

[79] Consejo de la Unión Europea, «Declaración de Laeken sobre el futuro de Europa», Conclusiones de la Presidencia, Laeken, 15 de diciembre de 2001, Anexo I.

[80] S407/08, «Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad, "Ofrecer seguridad en un mundo en evolución"», de 11 de diciembre de 2008, p. 2. La cursiva es nuestra.

[81] Araceli Mangas Martín, *op. cit*., p.16.

nanza, así como la lucha posterior contra la pobreza. Del mismo modo, el *nuevo consenso* establece la voluntad de la Unión de participar en la RSS (uno de los mandatos presentes en la mayoría de las misiones civiles de la PCSD) para mejorar la seguridad humana, el desarrollo sostenible y también la erradicación de la pobreza[82]. Igualmente, la práctica de estas misiones muestra que a menudo estas coinciden sobre el terreno y al mismo tiempo con la aplicación de las políticas europeas impulsadas por la Comisión Europea de cooperación al desarrollo, a través de sus diversos instrumentos financieros. De este modo se operativizan elementos de la política exterior alejados de la seguridad y la defensa en sentido estricto, como la implicación de la Oficina de Ayuda Humanitaria (ECHO), el antiguo Fondo europeo de desarrollo (FED), el Mecanismo de reacción rápida (MRR)[83], o los programas TACIS[84] y CARDS[85], entre otros. Todos ellos han actuado en misiones de gestión de crisis centradas en la ayuda humanitaria, la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, la ayuda alimentaria, la seguridad y retorno de los refugiados, la asistencia civil de emergencia, las acciones de retirada de minas, rehabilitación, reconstrucción, el Estado de derecho, etcétera[86], de igual modo que los instrumentos propios de la PESC y la PCSD, como la aplicación de sanciones, el control militar o policial de fronteras, las misiones de investigación o el nombramiento de REUE[87]. En la práctica de las misiones, ya desde el año 2003 se observa la existencia de un uso paralelo de instrumentos comunitarios de la Comisión que apoyan financieramente y orientan elementos funcionales de las misiones de paz. La misión de policía MPUE (2003) en Bosnia ilustra esta colaboración. El importe de referencia financiera fue asumido en parte por el presupuesto comunitario, pero también por el reglamento CARDS y el Instrumento de Preadhesión (IPA). También a través del MRR —sustituido después por el Instrumento de Estabilidad— y el programa TACIS —a su vez

---

[82] *Nuevo consenso*, *op. cit*., párr. 67.

[83] Este antiguo mecanismo fue creado en 2001 para responder de forma rápida, eficaz y flexible ante situaciones de emergencia, de crisis o ante amenazas de crisis.

[84] Creado para el periodo 2000-2006, con el objetivo de fomentar la democratización, la consolidación del Estado de Derecho y la transición hacia la economía de mercado de los nuevos Estados independientes constituidos tras la desmembración de la Unión Soviética. Fue sustituido por el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación, que a su vez expiró el 13 de diciembre de 2013.

[85] Programa de Asistencia comunitaria para la Reconstrucción, el Desarrollo y la Estabilización.

[86] Catriona Gourlay, «Community instruments for civilian crisis management», en Nowak, Agnieszka (ed.), *Civilian crisis management: the EU way, Institut* for Security Studies, Chaillot Paper, núm. 90, 2006, pp.49-67.

[87] La combinación de instrumentos que forman parte de dos planos distintos de las relaciones exteriores de la Unión ha generado dudas sobre la base jurídica más apropiada, así como la complejidad de la acción sobre el terreno, con las consiguientes dificultades para coordinar adecuadamente la actuación de la Comisión y el Consejo ante una misma situación de crisis en la que intervienen instrumentos con bases jurídicas y líneas de financiación distintas.

sustituido por el Instrumento Europeo de Asociación y Vecindad—, la Comisión contribuyó significativamente a la financiación de la misión de asistencia fronteriza (MAFUE) en Moldavia-Ucrania. Asimismo, el programa PHARE[88]sirvió de complemento financiero no solo a las misiones civiles, sino también a las misiones militares desarrolladas en los Balcanes occidentales. También las primeras misiones desarrolladas en África —las misiones de apoyo de la UE a AMIS II (2005) y AMISOM (2007)—, contaron con el apoyo del FED. EUPOL Kinshasa (2005) contó con una financiación inicial del FED, para proveer asistencia técnica y financiera destinada a la creación de la Unidad de Policía Integrada (UPI) congoleña, para contribuir al refuerzo de la seguridad interior del país dentro de la ejecución del mandato de esta misión de policía. Esta ayuda inicial de la Comisión fue completada con el despliegue posterior de la misión de policía EUPOL, destinada a la formación y asesoramiento de la policía congoleña. En este caso, la intervención del FED estaba directamente vinculada al ejercicio de la misión de paz europea[89]. En el mismo sentido, EUJUST Themis en Georgia (2004) contó con la financiación parcial de la ayuda procedente de estas subvenciones a fondo perdido otorgadas por la Comisión en el marco de la política europea de vecindad, a través del MRR, en esta ocasión con la finalidad de apoyar al Estado de derecho y las reformas democráticas[90]. En la actualidad, estos y otros de los antiguos instrumentos financieros de la Comisión destinados a la ayuda humanitaria y ayuda al desarrollo, han sido sustituidos por el *nuevo Instrumento*. Y, a partir del 2017, el despliegue de la EGUE ha servido para «oficializar», por medio de disposiciones de *soft law*, la intención y los esfuerzos de la UE y sus EEMM para erradicar la pobreza en el mundo a través de un *enfoque integrado* de los conflictos y las crisis, cuestión reconocida en la tercera de las prioridades que incorpora esta estrategia, y que pretende implicar a la Unión en todas las fases de los conflictos haciendo un uso coherente de todas las políticas puestas a su disposición en los distintos niveles de gobernanza. Estrategia que ya se había desarrollado, previamente, a través de la práctica de las misiones de paz con el ya comentado *enfoque integrado,* que utiliza todos los instrumentos disponibles, militares, diplomáticos y económicos, para la resolución de un conflicto. Y en la aplicación de esta estrategia se han incorporado, más recientemente, y como elementos transversales, los ODS, entre ellos, paz, seguridad y justicia y erradicación de la

[88] El antiguo programa PHARE fue creado en 1989 como principal instrumento financiero de ayuda a los países de Europa Central y Oriental (PECO) en el marco de la estrategia comunitaria de preadhesión.

[89] La misión recibió 7 millones de euros del FED para la formación de formadores de cuadros y de 1050 agentes de la Unidad de policía integrada (UPI), o la rehabilitación de la base de operación de la UPI, entre otras reformas. *Vid.* Maria Julià Barceló, *Las misiones de paz de la Unión Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2015, pp. 259-261.

[90] *Ibid*., pp. 248-259.

pobreza. Ejemplifica esta estrategia más reciente, la misión EUTM Mozambique (2021)[91], destinada a la formación militar y apoyo a las fuerzas armadas mozambiqueñas para proteger a la población civil y restablecer la seguridad en la provincia de Cabo Delgado. El mandato de restablecimiento de la seguridad está íntimamente vinculado al apoyo a la consolidación de la paz, la prevención de conflictos y el apoyo al diálogo, la ayuda humanitaria y la cooperación al desarrollo, a través del enfoque integrado para la solución de la crisis humanitaria y de seguridad en esta provincia[92]. También la misión de cooperación militar EUMPM Níger (2022)[93], destinada a contener las amenazas al país, proteger a la población del país y garantizar un entorno seguro y protegido, de conformidad con el Derecho de los derechos humanos y el Derecho internacional humanitario[94], cuyas consecuencias en el aumento del número de desplazados internos y refugiados, crisis sanitarias, alimentarias y nutricionales recurrentes, etc., no tienen precedentes en esta región, ejemplifica esta nueva estrategia de enfoque integrado[95]. La misión se circunscribe al marco de la Estrategia de la UE para el Sahel, aplicada desde el 2011 con el objetivo de movilizar todos los instrumentos de que dispone, desde la ayuda humanitaria hasta las fuerzas de seguridad, en apoyo de las poblaciones de esta zona, para conseguir una estabilización a corto plazo y el desarrollo sostenible a largo plazo en los ámbitos social, medioambiental y económico, por lo que va más allá del mandato inicial de formación de capacidades militares para las fuerzas de Níger. La práctica de estas misiones muestra la interrelación entre paz, seguridad y desarrollo, enfatizada en la propuesta de la *Nueva Agenda para la Paz* que debe discutirse en septiembre de 2024, a través de la cual se subraya la interdependencia entre prevención y desarrollo, al tiempo que incluye un llamamiento a la comunidad internacional para redoblar los esfuerzos para alcanzar el desarrollo, superar la pobreza y reducir los riesgos de conflicto y violencia derivados de la desigualdad, la marginación y la exclusión. Esfuerzos que, por otro lado, no podrán materializarse sin la ayuda de las instituciones financieras internacionales[96].

---

[91] Consejo de la Unión Europea, «Decisión (PESC) 2021/1143 del Consejo relativa a una Misión de Formación Militar de la Unión Europea en Mozambique (EUTM Mozambique)», de 12 de julio de 2021, *DOUE* L 247/93, de 13 de julio de 2021.

[92] *Ibid*., antecedente (4).

[93] Consejo de la Unión Europea, «Decisión (PESC) 2022/2444 del Consejo, relativa a una Misión de Cooperación Militar de la Unión Europea en Níger (EUMPM Níger)», de 12 de diciembre de 2022, *DOUE* L 319/86, de 13 de diciembre de 2022.

[94] Parlamento Europeo, «Aplicación de la política común de seguridad y defensa: informe anual 2022», párr. 56, en: *https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0010_ES.html*.

[95] Antecedente (1) de la decisión (PESC) 2022/2444, *op. cit*.

[96] Naciones Unidas, «Informe de políticas de nuestra agenda común 9: Nueva Agenda de Paz», julio de 2023, p. 20, en: *https://mexico.un.org/sites/default/files/2023-07/N2319038_Spanish.pdf*.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

El desarrollo sostenible y la lucha por la disminución y erradicación de la pobreza en la acción exterior de la UE están indisociablemente unidos a su política de cooperación al desarrollo, regulada en el TFUE como parte de la acción exterior de la PESC, junto con otras políticas de la Unión, entre ellas, la política comercial y la política aduanera, que se ha desarrollado a través de una tipología múltiple y variada de acuerdos internacionales celebrados por la UE con los PVD y los países menos adelantados, y cuya más reciente manifestación es el *Acuerdo de Samoa* (2023). Ahora bien, la PESC está también vinculada a la seguridad, a través de la PCSD, que se asienta sobre unas bases jurídicas radicadas en el TUE y basadas en la cooperación intergubernamental entre los EEMM. Ambas políticas se complementan, aun a riesgo de primar en no pocas ocasiones la seguridad por encima del desarrollo, aunque a partir del año 2017, las declaraciones y estrategias de la Unión, en especial, el *nuevo consenso europeo en materia de desarrollo,* junto con la aplicación de la EGUE en el marco de la PCSD, reconocen y priman el *enfoque integrado* de las crisis, lo que debería favorecer una intervención conjunta de la UE y sus EEMM a favor del desarrollo y la erradicación de la pobreza con todos los medios a su alcance: diplomáticos, económicos y también militares. Los medios diplomáticos incluyen los acuerdos internacionales de carácter económico o comercial de diversa tipología, sin olvidar las menciones al diálogo político siempre presente en la acción exterior de la Unión. Los medios económicos están vinculados con los diversos instrumentos financieros creados por los tratados de la UE, los acuerdos comerciales o los actos legislativos derivados, y que en la actualidad se vehiculan a través del *nuevo Instrumento.* Y los medios militares tienen como instrumento principal las misiones de la PCSD. Las primeras misiones de paz en 2003 ya demostraron que los instrumentos del antiguo primer pilar, en el marco de la política de cooperación al desarrollo, interactuaban con las misiones de paz sobre el terreno a través de mandatos como el Estado de derecho, la RSS o la ayuda humanitaria, todos vinculados, en última instancia, a la lucha contra la pobreza, puesto que pretenden establecer las bases para la recuperación y, finalmente, el desarrollo de estos territorios. La combinación de las declaraciones de *soft law* de la UE junto con la práctica de las misiones de paz supone un reconocimiento y la prueba de la interrelación entre cooperación al desarrollo, erradicación de la pobreza y seguridad, aspectos que refuerzan la *transversalidad* en la actuación exterior de la Unión, y la dirigen a su intervención tanto en aspectos económicos, como sociales o medioambientales, con la finalidad de recuperar las estructuras de gobierno y la economía de los países beneficiarios de la ayuda. En definitiva, y como se vuelve a plantear en la propuesta de renovación de la Agenda

2030 a través de la *Nueva Agenda para la Paz* de Naciones Unidas: paz, seguridad y desarrollo se refuerzan mutuamente y su interrelación exige una agenda más amplia, en la que caben factores como la pobreza, la sanidad, el medio ambiente, la economía política, las relaciones laborales, la igualdad y el resto de los derechos humanos. Todo ello en el marco de la construcción de sociedades justas, pacíficas e inclusivas (ODS núm. 16), por lo que debe tener como fundamento los derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo.

ESTRATEGIAS CONTRA LA POBREZA
Y ORDENAMIENTO JURÍDICO INTERNACIONAL
Jordi Bonet y Márcia Rodrigues Bertold (eds.)
ISBN: 979-13-87913-51-9
Madrid, 2025
pp. 183-218
DOI: *10.37417/estrategias-contra-pobreza/06*
Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales
Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License

LA TRANSICIÓN JUSTA Y LA TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA ECONÓMICO: ¿UN ESPACIO POLÍTICO, ECONÓMICO Y JURÍDICO RENOVADO PARA ERRADICAR LA POBREZA?

JUST TRANSITION AND TRANSFORMATION OF THE ECONOMIC SYSTEM: A RENEWED POLITICAL, ECONOMIC AND LEGAL SPACE TO ERRADICATE POVERTY?

Jordi Bonet Pérez [1]

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. LA IDEA DE TRANSICIÓN JUSTA: ¿HACIA UNA TRANSFORMACIÓN ENERGÉTICA O HACIA UNA TRANSFORMACIÓN ECOLÓGICA?. 1. La transición justa y los modelos transitorios. 2. La transición energética y su dimensión social: ¿un recorrido suficiente para favorecer un desarrollo sostenible (y la erradicación de la pobreza)?. 3. Análisis realista de los desafíos para la justicia social vinculados a la transición justa.—III. DIMENSIONES REGULATORIAS DE LA TRANSICIÓN JUSTA: ENTRE LO PROGRAMÁTICO Y LO JURÍDICAMENTE VINCULANTE. 1. El Acuerdo de París. 2. La Agenda 2030 y la acción institucional universal. 3. El espacio regulatorio europeo.—IV. CONSIDERACIONES FINALES.

[1] Catedrático de Derecho Internacional Público en la Universitat de Barcelona (*jbonet@ub.edu*).

I. INTRODUCCIÓN

El objeto de este capítulo es realizar una aproximación al contenido de la noción de transición justa, que se ha consolidado como expresión del ineludible abordaje de la dimensión social que acompaña a las, aparentemente, inevitables transformaciones socioeconómicas derivadas de la lucha contra el cambio climático: sea haciendo referencia a una mera transición energética o, de un modo más amplio, a una transición ecológica del sistema económico. La propuesta parte, pues, del manejo de un concepto que, según se defina o articule el contexto de los objetivos sociales perseguidos y de las preferencias decisorias asociadas, puede tener unas derivaciones más extensivas o restrictivas. El interrogante inicial que se quiere plantear, para un análisis lo más crítico posible, de conformidad con el trinomio cambio climático/sostenibilidad/pobreza, es si cualquier transformación socioeconómica vinculada a la lucha contra el cambio climático y la traslación de su dimensión social a través de la adopción de medidas para una transición justa garantiza suficientemente que los cambios sociales puedan «contribuir (de modo significativo) a la reducción de la pobreza y al desarrollo humano»[2].

Las expectativas que se infieren de la construcción regulatoria de una transición justa como proyección social de un cambio socioeconómico deben, *a priori*, observarse con una pizca de escepticismo ante la constatación de que, por ahora, en un mundo en que se preconiza por ejemplo el empleo verde, «arraigan cada vez más las empresas multinacionales» —con políticas empresariales dirigidas a fomentar el consumo— y las maniobras del capital elevan «de forma ostensible los riesgos medioambientales». Más allá del riesgo de que el *empleo verde* (yendo más allá: el empleo sostenible) o la transición justa sean por esas razones pura estética vinculada a estrategias políticas o empresariales, queda la incógnita sobre «hasta dónde se está dispuesto a cambiar en un mundo cuyo sistema se basa en la idea contraria (a la que sugiere la justicia social): prima el capital sobre las personas»[3]. Piénsese que se desea (e incluso augura) un cambio en lo social a través de la transición justa que acerque la erradicación de la pobreza, pero asociándolo a un sistema económico que ha fomentado la precariedad y la desigualdad.

La transición justa, como plasmación de lo que socialmente debe ser un nuevo tiempo socioeconómico, abre la necesidad de indagar en qué medida es factible un cambio social estructural o si lo que se escon-

---

[2] Organización Internacional del Trabajo (OIT), «Informe de la Comisión de la Discusión General sobre una Transición Justa. Actas de la Conferencia Internacional del Trabajo - 111.ª reunión, Ginebra, 2023», *Documento ILC.111/Actas núm. 7B*, p. 8, párr. 16.

[3] Juan Miguel Díaz Rodríguez, «Empleo verde en un mundo económico insostenible», *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, núm. 469, julio-agosto 2022, pp. 15 y 21.

de tras la misma es un intento de paliar determinados efectos nocivos presentes en el actual sistema socioeconómico, sin ahondar ni abordar de modo radical[4] las causas intrínsecas que, dentro del mismo, acentúan los problemas sociales que la transición justa pretende corregir —y que, por ejemplo, perpetúan la pobreza, la desigualdad social y la exclusión social de muchas personas—.

Esta lectura del asunto dará pie a dos grandes apartados: 1) *la idea de transición justa y a qué tipo de transformación socioeconómica se vincula*; y 2) las *dimensiones regulatorias de la transición justa* —entre lo programático y lo jurídicamente vinculante—.

II. LA IDEA DE TRANSICIÓN JUSTA: ¿HACIA UNA TRANSFORMACIÓN ENERGÉTICA O HACIA UNA TRANSFORMACIÓN ECOLÓGICA?

La conceptualización de la idea de transición justa pasa por observar tres interrogantes que vinculan su potencial extensión con los objetivos socioeconómicos perseguidos, a partir de la voluntad de combatir y mitigar el cambio climático y de profundizar en el desarrollo sostenible: 1) ¿qué es una transición justa y cuáles los modelos transitorios posibles?; 2) ¿son la transición energética y su dimensión social condición suficiente para asegurar el desarrollo sostenible?; y 3) ¿cuáles son realistamente los desafíos para la justicia social vinculados a la transición justa?

1. ¿Qué es una transición justa y cuáles los modelos transitorios posibles?

El concepto de transición justa tiene ya un largo recorrido desde que activistas y sindicatos empezaron a emplearlo a principios de los años setenta del siglo XX, aun cuando los debates académicos al respecto son más propios del siglo XXI, y han dado lugar a diferentes interpretaciones derivadas de «multiple and ambiguous definitions»[5].

La idea de transición justa aparece con fuerza en los Estados Unidos de América[6], asociada al movimiento sindical, «to describe a range

---

[4] En sus acepciones relativas a lo «perteneciente o relativo a la raíz» o a lo «fundamental o esencial» (*www.rae.es*).

[5] Kevin Lo Xinxin Wang, «Just transition: A conceptual review», *Energy Research & Social Science*, vol. 82, 2021, p. 2.

[6] Un resumen significativo de la evolución histórica y sustantiva de la idea de *transición justa*, en: Just Transition Research Collaborative, *Mapping Just Transition(s) to a Low-Carbon World*, United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), Ginebra, 2018, pp. 6-10.

of measures to secure workers' rights and livelihoods in the wake of government-led environmental legislation and regulations that could have labor impacts»[7]. Es considerada particularmente significativa la aportación inicial de Tony Mazzocchi —sindicalista de la Oil, Chemical and Atomic Workers' Union (OCAW)—, quien reclamaba la constitución de un superfondo para ofrecer oportunidades y apoyo financiero a los trabajadores que perdieran sus puestos de trabajo debido a las políticas de protección ambiental; nace, pues, en relación con decisiones en el ámbito ambiental, apelando a la responsabilidad pública —incluyendo políticas específicas e integrales ante el proceso de descarbonización— y a la indivisibilidad medioambiental, social y económica[8]. En definitiva, la dimensión primigenia de la transición justa se vincula a la protección de los trabajadores que iban perdiendo sus empleos debido a la transición energética generada por los cambios normativos estadounidenses en materia ambiental[9] —por ejemplo, los cierres de minas de carbón y de las plantas energéticas a las que proveían—.

Parece, no obstante, que con el tiempo, tanto por el debate doctrinal relativo a su contenido como por su internacionalización en el contexto de asuntos y problemas de naturaleza global, el significado y el uso del concepto de transición justa se han ido expandiendo para abarcar «broader efforts to promote jobs, sectors and economies that are both environmentally and socially sustainable», y, en esta dirección, en la medida en que se acrecentaba la amenaza global del cambio climático, crecientemente relacionado «with action on climate change and low-carbon transitions»[10]. Asimismo, si probablemente demasiado en sus inicios está enfocada en los efectos —relevantes— sobre el trabajo en los sectores y áreas afectadas, se ha ido ampliando el concepto hacia una «transformación del conjunto de la sociedad, la economía y los territorios», es decir, «hacia una economía ambiental y socialmente sostenible»[11].

Dejando de lado —por ahora— su valor jurídico y su interpretación[12], el Preámbulo del *Acuerdo de París*, de 12 de diciembre de

---

[7] Tamara Antonia Krawchenko y Megan Gordon, «How Do We Manage a Just Transition? A Comparative Review of National and Regional Just Transition Initiatives», *Sustainability*, vol. 13, núm. 11, 6070, 2021, p. 1.

[8] Belén Alonso-Olea Garcia, «Las políticas de protección social. Marco básico para una transición justa», en Consuelo Chacartegui Jávega (coord.), *Condiciones de trabajo decente para una transición ecológica justa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2021, pp. 158-159.

[9] Patrick Schröder, «Promoting a Just Transition to an Inclusive Circular Economy», Chatham House, *Research Paper, Energy, Environment and Resources Programme,* abril de 2020, p. 10.

[10] *Ibid*.

[11] Pilar Charro Baena, «La reformulación del concepto de tiempo de trabajo desde el enfoque de la transición justa», en Consuelo Chacartegui Jávega (coord.), *op. cit*., pp. 86 y 97.

[12] *Vid.*: Vilja Johansson, «Just Transition as an Evolving Concept in International Climate Law», *Journal of Environmental Law*, vol. 35, núm. 2, 2023, pp. 229–249.

2015, cuyo objetivo fundamental es «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. 1), puede ser visto *a priori* como una muestra de una aproximación algo reduccionista de la transición justa: «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, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), según se desprende de sus *Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos* (2015) —Directrices OIT—, parece entenderla como un proceso más integral «hacia una economía ambientalmente sostenible» —una economía ecologizada—[13] que contribuya «al logro de los objetivos del trabajo decente para todos, la inclusión social y la erradicación de la pobreza» (Directriz 10).

La aproximación de la OIT puede encontrarse también en una definición como la siguiente: «proceso de transformación, hacia una economía climáticamente neutra y justa desde el punto de vista medioambiental, económico y social, hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles»[14]; por lo que la transición justa se integra en un «economy-wide process that produces the plans, policies and investments that lead to a future where all jobs are green and decent, emissions are at net zero, poverty is eradicated, and communities are thriving and resilient»[15].

A la vista de estas divergentes definiciones, la aportación de Cocciolo sugiere ponderar si, en la práctica, una transición justa se entiende de «manera casi exclusiva en relación con los costes sociales laborales a raíz de la descarbonización del sistema energético, de la industria y la economía» —impacto en el empleo de una transición energética, cuantitativo, «en términos de creación, sustitución, eliminación, transformación y redefinición de puestos de trabajo», y cualitativo, para que los trabajos que deben crearse sean decentes—[16]; o, más

---

[13] «La ecologización de la economía mejorará nuestra capacidad para gestionar los recursos naturales de forma sostenible, aumentar la eficiencia energética y reducir los desechos, y al mismo tiempo permitirá enfrentar las desigualdades y potenciar la resiliencia. La ecologización de los empleos y la promoción de los empleos verdes, tanto en los sectores tradicionales como en los emergentes, fomentarán una economía competitiva» (Directriz 12).

[14] Belén Alonso-Olea Garcia, *op. cit*., p. 159.

[15] International Trade Union Confederation, «Just Transition - Where Are We Now and What's Next?», *ITUC Climate Justice Frontline Briefing 2017,* ITUC, Brussels, 2017, p. 1, *https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/ituc_climate_justice_frontline_briefing_2017.pdf (ituc-csi.org)* (última consulta 15/02/2024).

[16] Endrius Cocciolo, «Medidas de transición justa», en José Francisco Alienza García, Lorenzo Mellado Ruiz, y Gaspar Ariño Ortiz (eds.), *Estudios sobre cambio climático y transición energética: estudios conmemorativos del XXV aniversario del acceso a la cátedra del profesor Íñigo del Guayo Castiella*, Madrid, Marcial Pons, 2022, p. 599.

bien, si se vincula cuando menos a la «modificación de los sistemas de producción y consumo, de las instituciones sociales, así como de los valores y estilos de vida para hacerlos compatibles con la capacidad de carga del planeta»[17]. Por ello, abre un último interrogante en torno a la diferenciación de niveles o de alcance de una potencial transición ecológica —aunque el modelo al que él se refiere ofrece una solución negativa respecto a la hipótesis más extrema—, en función de si se alteran o no sustancialmente los «elementos estructurales de los sistemas políticos y económicos»[18].

Lo que sí parece evidente, antes de que se entre en procurar dilucidar hacia qué tipo de transición justa tienden a orientar las políticas internacionales y estatales los condicionantes regulatorios internacionales —sin descuidar, a estos efectos, la dimensión europea—, es que el concepto de transición justa, por sí mismo y por su interacción con diferentes planteamientos sobre el alcance de los cambios socioeconómicos que deben vincularse a la lucha contra el cambio climático, «has become extended, multifaceted, and to some degree problematically polysemic, which leaves room for confusion in interpretation»[19].

Lo mismo sucede si se entra en el ámbito de la delimitación de los modelos de transición justa potencialmente aplicables para abordar los aspectos sociales de un proceso de transformación energética o ecológica. A este respecto, el Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD) ha patrocinado una investigación sobre el proceso de descarbonización en la que ofrece cuatro modelos de transición justa[20], admitiendo inicialmente que:

> Just Transitions often varies in terms of how governance structures, institutions and policies should be shaped or established, for whom justice should be intended (humans or/and nature, particular groups or all people), the kind of justice (environmental, climate, energy, social, etc.), and how it should be sought (through distributional, procedural, restorative and/or recognition justice)[21].

Los cuatro modelos paradigmáticos o aproximaciones a la transición justa que se identifican son:

— Transiciones justas que implican el mantenimiento del *statu quo*: no implican el cambio de las reglas del capitalismo global, sino más bien se aspira a un *capitalismo verde* a través de acciones

---

[17] Endrius Cocciolo, «Estado garante, energía y transición justa», en M.ª Mercè Darnaculleta, José Esteve Pardo y Martín Ibler (coords.), *Nuevos retos del Estado garante en el sector energético,* Madrid/Barcelona/Buenos Aires/Sao Paulo, Marcial Pons, 2020, p. 219.

[18] *Ibid*.

[19] Kevin Lo Xinxin Wang, *op. cit*., p. 8.

[20] Just Transition Research Collaborative, *op. cit*., pp. 12-15.

[21] *Ibid*., p. 11.

voluntarias, del sector privado hacia arriba, basadas en decisiones corporativas y el impulso del mercado —el Estado se espera que aporte un marco socioeconómico adecuado mediante incentivos a empresas y consumidores—.

— Transiciones justas que comportan una *reforma de la gestión*: se potencia una mayor equidad y justicia dentro del sistema económico, mediante la reforma de ciertas reglas y estándares, sin que se cuestionen ni el modelo económico ni el balance de poder existentes —aproximación compartida por muchos sindicatos y organizaciones medioambientales, y origen de iniciativas privadas—.

— Transiciones justas que aplican una *reforma estructural*: pretenden garantizar la justicia distributiva y procedimental —con procesos de decisión inclusivos y equitativos que guían la transición justa—, así como la propiedad y gestión del nuevo sistema energético descarbonizado por el conjunto de partícipes (*stakeholders*). Dan pie a una transformación sistémica institucional y estructural, ya que las soluciones no se producen únicamente a través de las fuerzas del mercado o de la ciencia o tecnología, sino que surgen de estructuras de gobernanza modificadas, participativas democráticamente y de la disponibilidad de la propiedad. La reforma implica no solo la compensación a los injustamente afectados, sino que la redistribución de beneficios o las compensaciones no sean simplemente otorgadas por los poderes fácticos hegemónicos, sino que resulten de la acción de los trabajadores, las comunidades y otros grupos afectados.

— Transiciones justas que sostienen una *voluntad transformadora*: se plantean la revisión del sistema económico y político existente, ya que se le considera responsable de las crisis ambientales y sociales en presencia. Junto al cambio de reglas y fórmulas de gobernanza, se promueven vías de desarrollo alternativas que socavan el sistema económico dominante basado en el crecimiento continuo e implican relaciones entre humanos y medio ambiente profundamente diferentes.

A partir de lo expuesto sobre el concepto de transición justa y los diferentes modelos, considerando los objetivos climáticos perseguidos y sus repercusiones socioeconómicas, se plantean una serie de interrogantes que podrían sintetizarse en los siguientes: ¿cuál es el modelo que parece ser el más defendido en la práctica estatal?, ¿cuál parece más adecuado considerando los condicionantes regulatorios internacionales y comunitarios?, ¿cuál es más factible atendiendo a los parámetros de gobernanza global?

2. La transición energética y su dimensión social: ¿un recorrido suficiente para favorecer un desarrollo sostenible (y la erradicación de la pobreza)?

En el actual estadio de evolución de los problemas que generacional e intergeneracionalmente son aludidos cuando se hace referencia al trinomio cambio climático/sostenibilidad/pobreza, cabe señalar que la transición energética es una condición necesaria pero no suficiente para lograr los objetivos que deben acompasar la lucha contra el cambio climático con la sostenibilidad y la erradicación de la pobreza.

La centralidad de la dimensión energética no puede ocultar que el fin último de los cambios productivos a implementar debe ir en sintonía con la ecologización de la economía a la que se refieren, por ejemplo, las Directrices OIT; es decir, cuando menos con lo que la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20)[22] calificara de *economía verde*: aquella que, «en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza mejorará nuestra capacidad para efectuar una ordenación sostenible de los recursos naturales con menos consecuencias negativas para el medio ambiente, mejorará el aprovechamiento de los recursos y reducirá los desechos»[23]. Parece, en consecuencia, vincularse la idea de transición justa en relación con lo social a una «transición de una economía contaminante a otra verde, a una economía energética limpia y competitiva, promoviendo un desarrollo económico alternativo que ofrezca nuevas oportunidades de empleo y un mayor bienestar económico y social en las regiones afectadas»[24].

La transición que hay que desarrollar, más bien, debería por lo expuesto adquirir una dimensión ecológica que englobase los cambios energéticos indispensables ante los parámetros de necesidad climática global, pero que contemplase otros aspectos de la lucha y la justicia ambientales, afectando tanto a la producción de bienes y servicios

---

[22] La OIT considera «muy atinado» el «documento "El futuro que queremos", aprobado» por la citada conferencia (Directriz 12).

[23] Naciones Unidas, *El futuro que queremos. Documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, Río de Janeiro, Brasil, 20–22 junio 2012 (Rio+20),* Naciones Unidas, 2012, p. 18, párr. 60.

[24] Belén Alonso-Olea García, *op. cit*., p. 160.

Puede ponderarse el siguiente ejemplo sobre una potencial visión orientada en lo energético y una transición social en esta única dirección: «in Canada, workers in the fossil fuel sector earn significantly higher incomes than accommodation and food services workers in the same communities. Furthermore, fossil fuel workers are disproportionately white and male compared to other sectors. If and when the fossil fuel industry is phased out in Canada, workers in a wide range of sectors will be negatively impacted, and yet it is predominantly fossil fuel workers who benefit from government transition programmes as they are currently envisioned. For a truly Just Transition, all workers deserve support commensurate with their needs» (Just Transition Research Collaborative, *op. cit*., p. 28).

como al propio consumo y la gestión de los residuos. Las necesarias transformaciones exigirían, para abrir un escenario idóneo para las decisiones y medidas más directamente relacionadas con la ecologización de la economía, tener presente que el desarrollo sostenible abarca dimensiones económicas, sociales y ambientales. Esto significaría que, además, debería considerarse una «redefinition of economic prosperity and social well-being»; lo que es lo mismo que decir que se precisaría una transición más profunda que «could transform the economic and political structures that reproduce and exacerbate inequalities and power»[25]. Y, en ese sentido, la idea de una transición justa se fundamentaría en los conceptos de «justice as fairness —in terms of the fair distribution of benefits and burdens of climate initiatives—», de modo que «could support a new paradigm of human freedom and new institutional forms to enable the sort of broader durable change»[26].

Incluso, en términos de transición justa coherente con estos parámetros, es factible pensar que, si hay que moverse de las pautas de desarrollo de un mundo altamente carbonizado, con pobreza y desigualdad, a otras que vislumbren un mundo con cero niveles de pobreza y descarbonizado, se está ante la fundamentación política de «a new social contract, ensuring human flourishing and a healthy planet»[27].

Sin, *a priori*, llegar a pensar en la consecución de un nuevo contrato social, lo que sí parece claro es que una transición justa que responda a las exigencias de una transición socioeconómica de carácter ecológico o verde demanda no solo ofrecer respuesta a los problemas de los trabajadores más afectados por la descarbonización de la economía, es decir, los trabajadores vinculados a la producción y la distribución de energía basada en el carbono —incluida la extracción del carbón y de los hidrocarburos—, sino también a los de sectores de producción de mercancías o prestación de servicios más dependientes hasta el momento de tal tipo de energía —por ejemplo, el transporte por carretera—.

Sin dejar de ser el punto de partida, es obvio que el impulso de una transición justa en este contexto, con voluntad de contribuir al desarrollo sostenible, implica preocuparse por las condiciones en que la actividad laboral se desarrolla en el conjunto del sistema productivo, estatal y globalmente, y, en este sentido, partir del concepto político-jurídico construido desde 1999 a partir de la iniciativa de la OIT: el trabajo decente —concepto al que se hará referencia en el apartado 2.3.—.

---

[25] *Ibid*., pp. 3-4.

[26] Nicholas Bainton, Deanna Kemp, Eleonore Lèbrem, John R. Owen, y Greg Marston, «The energy-extractives nexus and the just transition», *Sustainable Development*, vol. 29, núm. 4, 2021, pp. 631-632.

[27] Harald Winkler, «Towards a theory of just transition: A neo-Gramscian understanding of how to shift development pathways to zero poverty and zero carbon», *Energy Research & Social Science*, vol. 70, 2020, pp. 9-10.

La construcción del trabajo decente debe tener como referente: primero, «que la verdadera cuestión no es ya el reparto de las ganancias de productividad sino su pertinencia», de modo que «el verdadero progreso ya no consistiría en obtener las mayores ganancias de productividad sino en la realización de ganancias en calidad y sostenibilidad»; y, segundo, que el modelo universal de desarrollo de la actividad económica debería ser uno «particularmente congruente con el objetivo del *trabajo decente* perseguido por la OIT», el paradigma del *cuidado*, que deriva en que en el futuro próximo:

> El proceso de producción debería tener en cuenta obligatoriamente el *cuidado* del patrimonio natural, de la cohesión social y del trabajo humano con arreglo a unas reglas (normas sociales y ambientales), que la OIT y una organización mundial del medio ambiente (que habría que crear) estarían encargadas de establecer y hacer respetar[28].

Esta aproximación, quizá en exceso rígida desde el prisma institucional, implica la necesidad de definir a «nivel internacional normas sociales y ambientales estrictas», a la vez que «dejemos de orientarnos por un indicador que compute exclusivamente en términos monetarios el aumento de las cantidades producidas y el valor añadido por los humanos» —introduciendo «marcadores físicos, biológicos y sociales que midan si la producción destinada a satisfacer las necesidades sociales respeta las normas sociales y ambientales compatibles con la reproducción de las sociedades»[29]—. De algún modo, se trata de ir más allá de disponer, para llevar a cabo una transición justa, de una política regulatoria, global y estatal, «to overcome the twin horrors of market and regulatory failures»[30] —contribuyendo asimismo a acabar con la pobreza y aminorar la desigualdad—.

La orientación de la transición justa que se desprende —aun cuando secunde la aspiración de una definición política y jurídica muy ambiciosa— se alinea, sin duda, con la intención de promover al máximo el desarrollo sostenible, incluida la implantación universal del trabajo decente, pero también de disponer de un marco instrumental político y político-jurídico para lograr la disminución significativa de la pobreza de manera global y dentro del espacio económico de cada Estado.

Asimismo, parece confluir su planteamiento inicial más bien con el de una transición justa con voluntad transformadora, puesto que se está

---

[28] Dominique Méda, «Tres escenarios para el futuro del trabajo», *Revista Internacional del Trabajo,* vol. 138, núm. 4, 2019, pp. 696-697.

[29] *Ibid*., p. 695.

[30] Larry Cata Backer, «Theorizing Regulatory Governance Within Its Ecology: The Structure of Management in an Age of Globalization», Research Paper, Leibniz Information Center for Economics, 2016, p. 24, en: *https://ssrn.com/abstract=2783018* (última visita 15 de febrero de 2024).

planteando, en alguna medida, la reconfiguración del sistema económico —y, por ende, del político—, así como abriendo la puerta a vías de entendimiento del desarrollo económico alternativas al paradigma (¿dogma?) dominante del crecimiento creciente y constante. Esta idea es la que se lanza desde UNRISD como planteamiento de comprensión positiva y, sobre todo, evolutiva de la transición justa: «calls for a progressive interpretation of Just Transition to promote transformative change and climate justice for all»[31].

Las trabas políticas y jurídicas —incluso culturales— para este planteamiento más holístico desde la óptica de la sostenibilidad y la lucha contra la pobreza[32] —también dejando de lado el uso más de una vez retórico de los términos como sostenibilidad y pobreza—, quizá aconsejn buscar por ahora una transición justa dirigida a implementar algunas reformas estructurales significativas —para evitar que se mantenga el *statu quo* o que la transición justa basada en meras reformas de la gestión pública y privada maquille la falta de ambición respecto a las legítimas aspiraciones globales que deberían impulsar cambios en la gobernanza global y estatal—[33].

En cualquier caso, hay un vector adicional que debe tomarse en consideración: que esta transición justa, en lo positivo y negativo

---

[31] Just Transition Research Collaborative, *op. cit.*, p. 33.

[32] Por ejemplo, en la Declaración de Nueva Delhi de los Líderes del G20 (2023), se insiste, por mucho que se diga que para «to decouple our economic growth from environmental degradation and enhance sustainable consumption and production, including primary resource consumption while supporting economic growth, we acknowledge the critical role played by circular economy, extended producer responsibility and resource efficiency in achieving sustainable development» (Punto 37), en la focalización transformadora justa en la transición energética (Punto 38) y en directrices de gobernanza basadas en «a policy mix consisting of fiscal, market and regulatory mechanisms» (Punto 40).

[33] En España, la *Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética*, así como la Estrategia de Transición Justa, parecen focalizarse particularmente en la descarbonización y en la centralidad en la conformación de la transición justa del impacto económico y laboral de la descarbonización (arts. 6 y 27 de la citada ley), aun cuando en su Preámbulo se mencione la necesidad de «la implantación de un modelo de desarrollo sostenible que genere empleo decente» y de que la «transición hacia un modelo productivo más ecológico sea socialmente beneficiosa». La Estrategia de Transición Justa, por su lado, propone «acompañar la transición ecológica en España, y así conseguir los mejores resultados en generación de empleo y justicia y cohesión social y territorial en nuestro país», señalando que, dentro de la misma, «la transición energética es la que está empujando un mayor cambio productivo en los últimos años y la que está llamada a acelerarse en los próximos años por la necesidad de luchar contra el cambio climático» (Gobierno de España, *Marco Estratégico de Economía y Clima, Estrategia de Transición Justa,* Madrid, Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, 2019, pp. 9 y 24). La pregunta es si esta propuesta responde al Derecho necesario para responder al nuevo paradigma que conecta al ser humano y la naturaleza, es decir, un cuerpo normativo «que haga responsables a los Estados y las grandes corporaciones económicas por la contaminación y las violaciones de derechos y sea impuesto de modo efectivo por los tribunales» (Luciano Parejo Alfonso, «Cambio climático y Derecho», en José Francisco Alenza García, Lorenzo Mellado Ruiz y Gaspar Ariño Ortiz (eds.), *op. cit*., p. 44).

que ello pueda tener[34], debe producirse en compañía de otro tipo de transición socioeconómica que debe consolidar la cuarta revolución industrial: la provocada por el impacto de la automatización y de la inteligencia artificial —algo no limitado al ámbito estrictamente económico—. Aspecto al que se hará referencia en el siguiente subapartado.

3. ¿Cuáles son realistamente los desafíos para la justicia social vinculados a la transición justa?

El proyecto transformador que envuelve la transición justa —en su versión más radical o cuando menos en aquella que propugna reformas estructurales significativas—, que podría (o mejor debería) implicar la necesidad de acompasar los cambios hacia una economía y una sociedad más ecológicas, enfrenta profundos problemas políticos y político-jurídicos que comprometen su alcance.

Hay que tener presente que, desde hace décadas, los parámetros dominantes de la gobernanza global, particularmente en lo económico, vienen marcados por un claro signo neoliberal; entre los efectos esenciales de esta dinámica se encuentran:

— La generación de un espacio económico crecientemente comprometido en y condicionado por la integración de la actividad económica en un mercado global (o bien, si se prefiere, en un conjunto de mercados sectoriales de las mismas características)[35] —que ha escapado cada vez más al control del Estado y a la toma de decisiones intergubernamentales—; se produce, además, la transformación de las sociedades por causa de la relevancia de los mercados como instrumento regulador de la vida social y de la mercantilización de ámbitos sensibles de la realidad social.

— El ofrecimiento a los operadores económicos privados de un margen extensivo de autorregulación para desarrollar sus reglas y tomar sus decisiones en el escenario transnacional; es muy notable, al respecto, el alcance de la autonomía de las empresas multinacionales en

---

[34] Véase, por ejemplo: Lucía Rey Ares, David Rodeiro Pazos, Sara Fernández López, y Guillermo Andrés Zapata Huamaní, «La 4.ª revolución industrial: industria 4.0», en César García Novoa y Diana Santiago Iglesias (dirs.), *4.ª Revolución industrial: impacto de la automatización y la inteligencia artificial en la sociedad y la economía,* Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi, 2018, pp. 213-215. Un elemento añadido a tener presente es la presencia de nuevos monopolios digitales que, «a pesar de tener una gran capitalización bursátil», son más globales y tienen «menos activos, menos empleados y están menos arraigados geográficamente» (Francisco Hernández Rodríguez, «Competencia y monopolios digitales», en *ibid*., p. 37).

[35] Entendiendo como mercado una institución que traduce las decisiones económicas en transacciones a través de un sistema de libre y voluntario intercambio (Nikolaus Karagiannis y Zagros Madjd-Sadjadi, *Modern State Intervention in the Era of Globalisation*, Cheltenham [UK]/ Northampton [MA], Edward Elgar, 2007, p. 55).

el espacio global, que han forjado cadenas de valor trasnacionales de grandes dimensiones[36], en muchas ocasiones ajenas, en buena medida, a las exigencias reguladoras estatales o intergubernamentales del mercado.

— La restricción del alcance real de la libre elección de cada Estado para establecer su propio sistema social, sus políticas económicas y sociales diferenciadas, así como su ordenamiento jurídico interno —y sus posiciones en los foros multilaterales—, pasando en cierto modo el Estado a ser un agente, competitivo con otros[37], de la construcción del mercado global.

Las consecuencias de este tipo de gobernanza global pueden condensarse en esta reflexión de Cardesa y Cocciolo:

> From a sociological perspective, globalization —understood as the transition from industrial Fordist capitalism to advanced financial capitalism— has led to the worldwide primacy of the economic system, with its specific rationality of privatization, over other social systems. This prevalence of the economic system over social reproduction has fostered the structural decoupling of different social systems (political, legal, etc.) and the ecological system. The last financial/economic crisis of 2008 and the ongoing ecological crisis are negative consequences of this kind of contemporary postmodern order characterized by radical contingency and uncertainty[38].

Como señala Supiot, si los doctrinarios neoliberales anunciaron el fin del espejismo de la justicia social, hoy más bien es el orden espontáneo del mercado el que se «revela como un espejismo»[39], habiendo

---

[36] La catástrofe de derrumbamiento del Rana Plaza, por ejemplo, puso de relieve uno de los déficits regulatorios vinculados al funcionamiento de las cadenas de valor transnacionales, pese a los movimientos y acciones para su minimización: «cómo hacer cumplir las normativas laborales en lugares donde las instituciones de gobernanza del trabajo son demasiado débiles para proteger a los trabajadores de los efectos de la competencia mundial, mientras las poderosas grandes empresas occidentales siguen exprimiendo a sus proveedores del Sur» (Stephen J. Frenkel y Elke S. Schuessler, «Del Rana Plaza a la COVID-19. Deficiencias y oportunidades de renovación del sistema de gobernanza del trabajo en las cadenas mundiales de suministro de la confección», *Revista Internacional del Trabajo,* vol. 140, núm. 4, 2021, p. 648).

[37] Por ejemplo, en el momento de crear entornos políticos y jurídicos atractivos para los inversores extranjeros; sin perjuicio de esta tendencia, el Estado «will preserve the forms of law» a pesar de encontrarse más profundamente arraigado en las estructuras de producción global para las que sirve, cada vez más, como medio de protección del orden (Larry Cata Backer, «A Lex Mercatoria for Corporate Social Responsibility Codes Without the State? A Critique of Legalization Within the State Under the Premises of Globalization», *Indiana Journal of Global Legal Studies*, vol. 24, núm. 1, 2017, p. 146).

[38] Antonio Cardesa Salzmann y Endrius Cocciolo, «Global Governance, Sustainability and the Earth System: Critical Reflections on the Role of Global Law», *Transnational Environmental Law*, vol. 8, núm. 3, 2019, p. 442.

[39] Alain Supiot, «El trabajo no es una mercancía. Contenido y sentido del trabajo en el siglo xxi», *Revista Internacional del Trabajo,* vol. 140, núm. 1, 2021, p. 3.

dado lugar la penetración del neoliberalismo a injusticias que constituyen una amenaza para la paz y la armonía universales, que tienen también repercusión en el debate y la realidad política interna de muchos Estados; por ejemplo, son perceptibles: «El crecimiento vertiginoso de las desigualdades, el abandono de las clases populares a la precariedad y al desclasamiento social, las migraciones masivas de poblaciones forzadas por la miseria y la devastación del planeta»[40].

Lo cierto, empero, es que la construcción de la gobernanza global ha delineado las estructuras económicas y sociales estatales —con todas las particularidades que cada realidad estatal revela— en la dirección señalada y ha repercutido en la penetración real de la idea de que, en un mercado, la fuerza de trabajo no deja de ser una mercancía —pese a que formalmente el mandato y los postulados político-jurídicos de la OIT niegan universalmente tal posibilidad[41]—.

Hay que admitir que, especialmente tras los problemas económicos generados por la crisis financiera de 2008 y los efectos de la pandemia de covid-19, incluida la regresión en la lucha contra la pobreza y la asunción del aumento de las desigualdades, se han introducido diversas pautas de corrección a la ortodoxia de los términos de la gobernanza global: 1) se ha abogado por un crecimiento fuerte, sostenible, equilibrado e inclusivo —léanse, por ejemplo, las directrices en los últimos años del G20—; 2) se ha visto cómo en el Derecho internacional económico se han incorporado, relativamente, los factores ambientales y laborales[42]; y 3) se ha entendido que el Estado debe jugar un rol más activo en pro de la justicia social —por ejemplo, aceptando de mejor

---

[40] *Ibid*.

[41] Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo (Declaración de Filadelfia), de 10 de mayo de 1944.

Algunos datos relativos a los países en desarrollo son demoledores: si bien los países emergentes y en desarrollo «representan el 82 por ciento del empleo mundial», en ellos se encuentra el 93 por ciento del empleo informal existente a nivel mundial —por lo que, en ellos, «más de las dos terceras partes de la población ocupada tiene un empleo informal (69,6 %)»—, mientras que «en los países desarrollados la informalidad afecta a menos de la quinta parte de la población ocupada (18,3 %)» (OIT, *Mujeres y hombres en la economía informal: Un panorama estadístico*, Tercera edición, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2018, p. 15). Esto es lo mismo que decir que, cuando menos ese casi 70 por ciento de trabajadores en esos países —y la quinta parte en los países desarrollados— tienen una ocupación «insegura, inestable y poco remunerada», careciendo de «derechos laborales y de condiciones de trabajo decentes» (Lucas Ronconi, Ravi Kanbur y Santiago López-Cariboni, «¿Quién reivindica la (des)regulación laboral en el mundo en desarrollo? Replanteamiento de la teoría insider-outsider», *Revista Internacional del Trabajo,* vol. 142, núm. 2, 2023, p. 247).

[42] Reflejándose en cláusulas de Acuerdos bilaterales o multilaterales restringidos de Libre Comercio o de Asociación/Integración Económica o en ciertas tipologías de Tratados Bilaterales de Promoción y Protección de Inversiones Extranjeras.

grado la necesidad del gasto social[43]—. Por otro lado, no hay duda de que la consolidación de los Acuerdos Marco Internacionales y de instrumentos internacionales relacionados con el respeto de los derechos humanos por las empresas —por ejemplo, los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos[44]— ha contribuido a que el asunto de la responsabilidad o debida diligencia[45] de las empresas en materia de derechos humanos —sobre todo de las empresas multinacionales— se haya inserido en la agenda global[46].

Es importante, en este punto, advertir de la magnitud del desafío que comporta para la Sociedad internacional —y para cada Estado en su ámbito interno de decisión— abordar los retos sociales vinculados a la transición justa, considerando que este deba necesariamente guiarse por los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en un marco socioeconómico global todavía perfilado bajo el peso del paradigma neoliberal de gobernanza —aun admitiendo las progresivas, pero tímidas, correcciones acumuladas—.

Partiendo de que el «concepto de trabajo decente es el que va a informar, desde la perspectiva laboral, la noción de sostenibilidad»[47] —Objetivo de Desarrollo Sostenible 8—, hay que reflexionar sobre los obstáculos que los parámetros actuales de gobernanza ofrecen a la

---

[43] La Directora General del Fondo Monetario Internacional (FMI) asumió como parte de la presunta renovación de las políticas de la Organización internacional que el «gasto social es un componente básico del contrato social necesario para cumplir la misión encomendada a nuestras respectivas instituciones» (FMI/OIT), partiendo de que el gasto social no es solo protección social sino que incluye «seguro social, asistencia social, así como gasto público en salud y educación» (Christine Lagarde, «Forjar un contrato social más fuerte: El enfoque del FMI respecto al gasto social», Discurso de 13 de junio de 2019 ante la Conferencia Internacional del Trabajo, en: *https://www.imf.org/es/News/Articles/2019/06/14/sp061419-md-social-spending* [última visita el 15 de febrero de 2024]).

[44] Puede hacerse mención también a las *Líneas Directrices de la OCDE* [Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico] *para Empresas Multinacionales sobre Conducta Empresarial Responsable* (enmendadas por última vez en 2023) o la *Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social, de la OIT* (modificada por última vez en 2022).

[45] Por ejemplo, la Directiva (UE) 2024/1760 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad y por la que se modifican la Directiva (UE) 2019/1937 y el Reglamento (UE) 2023/2859, modificada por la Directiva (UE) 2025/794, de 14 de abril de 2025.

[46] Sin perjuicio de tener presentes los trabajos en el seno del Consejo de Derechos Humanos (Resolución 26/9, de 26 de junio de 2014), en concreto del *Grupo de Trabajo intergubernamental de composición abierta sobre las empresas transnacionales y otras empresas con respecto a los derechos humanos*, para elaborar un instrumento jurídicamente vinculante para regular las actividades de las empresas transnacionales y otras empresas desde el prisma del derecho internacional de los derechos humanos.

[47] Consuelo Chacartegui Jávega, «Transición justa con justicia social: por una sostenibilidad real y efectiva», en Consuelo Chacartegui Jávega (coord.), *op. cit*., p. 23.

profundización en los cuatro componentes del trabajo decente[48], tanto desde la perspectiva global como estatal —con diferentes especificidades problemáticas en función del grado de desarrollo—, incluidos los ámbitos sectoriales directamente afectados por la descarbonización. Además de su incidencia sobre la viabilidad de un aspecto que quiere vincularse a la universalización del trabajo decente: la creación de empleos verdes. Y, aunque la cuarta revolución industrial —que también conlleva sus inconvenientes— pueda ofrecer una oportunidad histórica para establecer un trabajo realmente humano[49], los problemas acumulados hacen difícil ser optimista en las condiciones presentes: desde la presencia muy relevante del trabajo informal a la extensión de la segmentación del mercado de trabajo —con la «exclusión de determinadas personas trabajadoras de la protección del empleo»[50] o la diferenciación del grado de protección entre unos y otros trabajadores—, lo que traza una línea divisoria entre los trabajadores protegidos y los que no lo están[51] que perjudica muy especialmente a las mujeres y a los jóvenes.

Lo mismo sucede si el asunto se observa desde el prisma de la erradicación de la pobreza (o de las tipologías de pobreza: la de renta, la energética o la alimentaria[52]), como se aborda desde el prisma del Objetivo de Desarrollo Sostenible 1, es decir, no solo como un propó-

---

[48] Respeto y vigencia de los derechos fundamentales en el trabajo; disponibilidad de un empleo seguro y adecuadamente remunerado; extensión de la protección social; y reforzamiento del diálogo social.

[49] Alain Supiot, *op. cit*., p. 4.

«Las tecnologías digitales brindan nuevas oportunidades para lograr los tres objetivos básicos del desarrollo social, enunciados en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social: erradicar la pobreza, promover el empleo pleno y productivo, y fomentar la inclusión social» (Asamblea General, E/CN.5/2021/3, «Transición socialmente justa hacia el desarrollo sostenible: la función de las tecnologías digitales en el desarrollo social y el bienestar de todos, Informe del Secretario General», p. 11, párr. 28).

En esta dirección, puede reflexionarse sobre la «encrucijada histórica que atañe a las trayectorias tecnológicas y a las formas de organización socioeconómica. Podemos orientarnos hacia una forma de tecnofeudalismo con una sociedad profundamente dividida, o avanzar hacia una sociedad que comparta colectivamente los beneficios de los avances tecnológicos. El rumbo futuro dependerá, en gran medida, de los tipos de política que finalmente prevalezcan» (Giovanni Dosi y Maria Enrica Virgillito, «¿Hacia dónde evoluciona el tejido social contemporáneo? Nuevas tecnologías y viejas tendencias socioeconómicas», *Revista Internacional del Trabajo,* vol. 138, núm. 4, 2019, p. 670).

[50] Jenny Hahs y Ulrich Mückenberger, «Narrativas segmentadoras e igualitarias en la práctica normativa de la OIT», *Revista Internacional del Trabajo,* vol. 141, núm. 4, 2022, p. 701.

[51] Judy Fudge y Guy Mundlak, «El ordenamiento jurídico y la segmentación del mercado de trabajo por razón de género», *Revista Internacional del Trabajo,* vol. 141, núm. 4, 2022, p. 738.

[52] Sobre la pobreza alimentaria: «un tercio de la comida que se produce en todo el mundo acaba desperdiciándose y, según se calcula, 2000 millones de personas carecen de acceso habitual a alimentos sanos, nutritivos y suficientes. En 2019, había casi 60 millones más de personas subalimentadas que en 2014, una cifra que la COVID-19 no ha hecho sino empeorar. Se prevé que, para 2030, el número total de personas subalimentadas en el mundo alcanzará los 840 millones» (Asamblea General, E/CN.5/2021/3*, op. cit*., p. 6, párr. 15).

sito relacionado con la extrema pobreza sino como un asunto global compartido por Estados y sociedades —eso sí, con diferentes realidades y situaciones—, al que debe sumarse como factor relevante el incremento de las desigualdades entre los individuos y la experiencia de la existencia de grupos de población muy vulnerables.

Para calibrar de manera ajustada lo expuesto hay que tomar en consideración dos apreciaciones significativas: 1) «Dejando a un lado el comportamiento de los consumidores, el actual modelo de producción en masa es insostenible»[53] —si se desea un progreso suficiente hacia un desarrollo sostenible—; y 2) para profundizar en los lineamientos del desarrollo sostenible —el conjunto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible— parece que los pasos necesarios son de tal magnitud[54] que puede ponerse en duda su viabilidad en las condiciones de gobernanza global presentes. Lo que introduce la duda inversa sobre si una transición justa que no implique una transformación real y efectiva del sistema económico y político existente puede profundizar universalmente en la consecución del trabajo decente y en la erradicación significativa de la pobreza.

Si puede que la respuesta sea negativa, cabe entonces cuestionarse «the capacity of the concept of SD [desarrollo sostenible] to stabilize social reproduction and contribute in a meaningful way to global justice», ante las disfunciones de una gobernanza global (estructural) consolidada a expensas de la integridad ecológica y la justicia en el ámbito global[55] —incluidos los componentes de la llamada justicia social—. La pregunta es cómo construir esa gobernanza global y propiciar un marco contextual que mejore las expectativas del progreso de la sostenibilidad

---

[53] Asamblea General, E/CN.5/2021/3, *op. cit.*, p. 4, párr. 12.

[54] El Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, De Schutter, señala que los elementos de una transición justa deben ser: «a) financiar la recuperación económica mediante modelos de tributación progresiva; b) proteger a los trabajadores y las comunidades afectadas por la transformación ecológica de los impactos en sus medios de vida; y c) invertir en esferas como la energía, los edificios, los alimentos y la movilidad, a fin de obtener el "triple dividendo" de un medio ambiente más limpio, empleos decentes y bienes y servicios asequibles; así como abandonar el crecimiento insostenible basado en el consumo y la economía extractiva y de desechos; d) dar prioridad a la reducción de las desigualdades frente a la búsqueda insostenible de crecimiento económico; e) combatir la obsolescencia prematura de los bienes de consumo; y, finalmente, f) garantizar que la elaboración e implementación de planes de acción nacionales se base en el diálogo social y la participación de las personas que viven en la pobreza» (Asamblea General, A/75/181/Rev. 1, «La extrema pobreza y los derechos humanos. Nota del Secretario General», p. 24, párr. 56).

[55] Antonio Cardesa Salzmann y Endrius Cocciolo, *op. cit*., p. 459; abogan, para superar esta disfunción, por: «that claims for justice in the global realm are best addressed by devising more deliberative patterns of transnational governance, as well as ecosystem and human rights approaches, in order to accommodate the fair and equitable internalization of material limits across global regulatory regimes that act as functionally differentiated economic constitutions of advanced capitalism» (*ibid*., p. 460).

del desarrollo y, para ello, de una transición justa real y profunda con una vertiente social que incluya la eliminación de la pobreza.

III. DIMENSIONES REGULATORIAS DE LA TRANSICIÓN JUSTA: ENTRE LO PROGRAMÁTICO Y LO JURÍDICAMENTE VINCULANTE

Atendiendo a las indicaciones de por dónde debería teóricamente encauzarse la implementación en cualquier Estado de un proceso de transición justa, hace falta señalar cuáles son los principales parámetros regulatorios ofrecidos por el Acuerdo de París, por la Agenda 2030 y la acción institucional universal consecuente, así como por las directrices del espacio regulatorio europeo.

1. El Acuerdo de París

El Preámbulo del Acuerdo de París parte de que su objetivo es dar una respuesta progresiva y eficaz a la «amenaza apremiante del cambio climático», sin perjuicio de contextualizar las medidas que se pretenden articular en estos parámetros:

— Se reconoce la relación intrínseca de las medidas previstas con el «acceso al desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza», reflejándose en la parte dispositiva:

  • La definición del objeto general del tratado internacional: «reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza»[56] (art. 2.1.).

  • La vinculación de este contexto con el compromiso específico de «alcanzar un equilibrio entre las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción antropógena por los sumideros en la segunda mitad del siglo, sobre la base de la equidad y en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza» (art. 4.7.).

[56] Vinculándose, asimismo, este fin con la seguridad alimentaria y, por tanto, con la lucha contra la pobreza alimentaria: se identifica «la prioridad fundamental de salvaguardar la seguridad alimentaria y acabar con el hambre, y la particular vulnerabilidad de los sistemas de producción de alimentos a los efectos adversos del cambio climático».

— Se afirma la necesidad de la ya antes mencionada transición justa para la fuerza de trabajo con «creación de trabajo decente y de empleos de calidad»[57].

— Se entiende que el cambio climático es un «problema de toda la humanidad» por lo que las medidas adoptadas «deberían respetar, promover y tener en cuenta sus respectivas obligaciones relativas a los derechos humanos, el derecho a la salud, los derechos de los pueblos indígenas, las comunidades locales, los migrantes, los niños, las personas con discapacidad y las personas en situaciones vulnerables y el derecho al desarrollo, así como la igualdad de género, el empoderamiento de la mujer y la equidad intergeneracional»; todo ello «con miras a integrar la adaptación en las políticas y medidas socioeconómicas y ambientales pertinentes» (art. 7.5.)[58].

— Y, finalmente, se perfila que, para algunos, el concepto de *justicia climática* ha adquirido mucha importancia —por cierto, mediante una fórmula de conceptuarla restrictiva, que tiene grandes consecuencias políticas y jurídicas: se circunscribe la acción favorable al impulso de unos colectivos, cuando el cambio climático es objetivamente un problema de justicia tanto desde el prisma humano como social—[59].

La reflexión sobre este planteamiento político-jurídico y jurídico quizá deba comenzar afirmando que se está ante un tratado internacional en el que «its political achievement is substantial» pero cuyas obligaciones jurídicas son muy limitadas: «Only some provisions create legal obligations for the parties to the Paris Agreement»; de modo que parece un instrumento jurídico internacional de carácter híbrido porque aúna «hard, soft and non-law provisions»[60]. Asimismo, puede ser per-

---

[57] A este respecto, ténganse presentes las derivadas económicas del propio tratado internacional: por ejemplo, cuando entre sus disposiciones se establece la existencia de «beneficios secundarios» que puedan derivarse, de los «planes de diversificación económica de las Partes» (art. 4.7); o bien, la propia referencia en el Preámbulo a que «la adopción de estilos de vida y pautas de consumo y producción sostenibles, en un proceso encabezado por las Partes que son países desarrollados, es una contribución importante a los esfuerzos por hacer frente al cambio climático».

[58] Aspectos que deben, según esa disposición, tenerse presentes ya que «la labor de adaptación debería llevarse a cabo mediante un enfoque que deje el control en manos de los países, responda a las cuestiones de género y sea participativo y del todo transparente, tomando en consideración a los grupos, comunidades y ecosistemas vulnerables, y que dicha labor debería basarse e inspirarse en la mejor información científica disponible y, cuando corresponda, en los conocimientos tradicionales, los conocimientos de los pueblos indígenas y los sistemas de conocimientos locales».

[59] Chrislain Eric Kenfack, «The Paris Agreement Revisited: Diplomatic Triumphalism or Denial of Climate Justice», *Journal of Environmental Protection*, vol. 13, núm. 2, 2022, p. 193.

[60] «As the Paris Agreement concerns complex environmental issues at a broad policy level involving a wide range of parties, vague and general language is often used» (Brian J. Preston, «The Influence of the Paris Agreement on Climate Litigation: Legal Obligations and Norms (Part I)», *Journal of Environmental Law*, vol. 33, núm. 1, 2021, p. 4).

cibido como un instrumento internacional frágil, desde la perspectiva de su implementación[61].

En síntesis, sobre el mismo puede afirmarse:

> The Paris Agreement, a product of a deeply discordant political context, rife with fundamental and seemingly irresolvable differences between Parties, is an unusual Agreement. It contains a carefully calibrated mix of hard, soft and non-obligations, the boundaries between which are blurred. Each of these types of obligations plays a distinct and valuable role. The «hard obligations» of conduct in mitigation and finance, in conjunction with a rigorous oversight system, form the core of the Paris Agreement. The «soft obligations» peppered throughout the instrument in relation to mitigation, adaptation and means of implementation create good faith expectations of Parties. And the non-obligations, albeit unusual in operational provisions of treaties, provide valuable context, construct narratives and offer mutual reassurances. This delicate and unusual mix of obligations (hard and soft) and non-obligations—years in the making— was crucial in delivering the Paris Agreement. It remains to be seen if this mix of obligations will deliver us from climate change[62].

A la vista de lo expuesto, lo primero que cabe señalar es que no se incluye obligación jurídica específica alguna respecto a la compaginación de las medidas destinadas a la lucha contra el cambio climático y la acción internacional y estatal para erradicar la pobreza. La mención a la pobreza, igual que sucede con el desarrollo sostenible, es contextual: el cumplimiento de los Acuerdos de París —partiendo del objeto general definido en el art. 2.1.— debe producirse considerando la necesidad de vincularlos a la lucha contra la pobreza (Objetivo de Desarrollo Sostenible 1).

---

[61] En lo que concierne a sus expectativas de implementación «the voluntary structure, lack of sanctions, and lack of benchmarks for allocating effort will likely hinder further cooperation and reciprocity. States will continue to submit NDCs that reflect their self-interest, but these NDCs will in all likelihood be collectively insufficient to close the emissions gap», lo que, según este autor, augura una «spiral of dissension, dysfunction, and disengagement is a plausible future for the Agreement, and Breakdown or Breakup may unfold within the next decade» (Noah M. Sachs, «The Paris Agreement in the 2020s: Breakdown or Breakup?», *Ecology Law Quarterly*, vol. 46, núm. 3, 2019, pp. 908 y 909).

[62] Lavanya Rajamani, «The 2015 Paris Agreement: Interplay Between Hard, Soft and Non-Obligations», *Journal of Environmental Law*, vol. 28, núm. 2, 2016, p. 358.

Lo que puede llevar a preguntarse si es «a ground breaking and bold experiment, a pragmatic and functional hybrid, a model for other areas of multilateral negotiations that need to capture ambition across very diverse Parties» o «an expedient fudge necessary to accommodate the constitutional dysfunction of one country and its continued reluctance and that of many others to fully embrace the need for change» —o quizá las dos cosas a la vez— (Jacob Werksman, «Remarks on the International Legal Character of the Paris Agreement», *Maryland Journal of International Law*, vol. 34, núm. 1, 2020, p. 363).

Podría entenderse como una referencia más particularizada a la lucha contra la pobreza su comprensión como uno de los pilares de una transición justa, en especial, si se considera que la transición justa abarca algo más que la «reconversión» de la fuerza laboral a la que se refiere el Preámbulo del Acuerdo de París. No obstante, *a priori*, esa mención parece ceñir la ambición del instrumento jurídico internacional a la transición justa en su aproximación más restrictiva y, por consiguiente, la pobreza a evitar sería, probablemente, la de los trabajadores más afectados por la descarbonización.

Así el tratamiento de la transición justa en el Acuerdo de París resulta muy limitado (es una *presencia simulada*)[63], porque: 1) se refiere expresa y particularmente al proceso socioeconómico de descarbonización en cuanto se sitúa como parte de las medidas y acciones relacionadas con la reconversión de la fuerza laboral —es decir, de aquella que deberá ser reubicada sectorial o territorialmente por causa de la transformación vinculada a la descarbonización—; y 2) no existe en la parte dispositiva mecanismo o indicación alguna para llevarla a cabo[64]. Parece una visión basada en la clásica óptica de la transición justa, y, si se quiere, suena como una expresión más retórica que operativa; pero, sobre todo, parece trasladar la idea de que se trata de un instrumento del capitalismo neoliberal para «commodify and marketize nature» más que una herramienta para superar la crisis climática[65] —incluidas sus repercusiones sociales—.

La implementación de la transición justa ha sido objeto de debate en sucesivas Conferencias de las Partes (COP): 1) en la COP 26, el Pacto de Glasgow por el clima realiza una aproximación no tan restrictiva como la expresamente propuesta en el Preámbulo aun cuando el punto de referencia sea la transformación energética —Decisión 1/CP.26, de 13 de noviembre de 2021—[66]; y 2) el párrafo 52 de la Decisión 1/CMA.4, de 20 de noviembre de 2022 —COP 27—, en un apartado dedicado a las *trayectorias hacia una transición justa,* plantea un pro-

---

[63] Chrislain Eric Kenfack, *op. cit*., p. 195.

[64] *Ibid*., p. 198.

El tratamiento de la transición justa, en su opinión, tiene mucho que ver con la voluntad de los negociadores de no adquirir compromisos regulatorios al respecto en la parte dispositiva (*ibid.*, p. 195).

[65] *Ibid*., p. 199.

[66] 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»; mientras que, más adelante, se reconoce «la necesidad de lograr transiciones justas que promuevan el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza, así como la creación de trabajo decente y empleos de calidad, entre otras cosas situando las corrientes financieras en un nivel compatible con una trayectoria que conduzca a un desarrollo bajo en emisiones de gases de efecto invernadero y resiliente al clima, lo que incluye el despliegue y la transferencia de tecnología, y la prestación de apoyo a las Partes que son países en desarrollo» (párr. 52).

grama de trabajo para la misma, sobre la base de los párrafos 50 —que destaca la relevancia del diálogo social y la oportunidad para erradicar la pobreza derivada de la transición «hacia las bajas emisiones»—[67] y 51 —en el que se ofrece una visión más holística de la misma—[68].

La COP 28 (Dubái) parece haber logrado alumbrar «the specific mandate of the new work programme [sobre la transición justa]»[69]: 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* (Decisión-/CMA.5, de 13 de diciembre de 2023). Se percibe en él una visión general que excede de lo definido en el Preámbulo e, incluso, del vector social al que este alude inicialmente como objetivo de la transición justa. En lo que concierne estrictamente a los parámetros contenidos en este programa que definen la transición justa, parece abrirse la misma a una preocupación social no solo respecto a la adopción de medidas específicas para la descarbonización —a pesar de las evidentes limitaciones en sus objetivos—[70].

---

[67] «Afirma que las soluciones sostenibles y justas a la crisis climática deben basarse en un diálogo social sustancial y eficaz y en la participación de todos los interesados, y observa que la transición mundial hacia las bajas emisiones ofrece oportunidades y desafíos para el desarrollo económico sostenible y la erradicación de la pobreza».

[68] «Pone de relieve que una transición justa y equitativa comporta trayectorias cuyas dimensiones incluyen la energía, los aspectos socioeconómicos, la fuerza laboral y otras cuestiones, todas las cuales deben 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, y resalta el importante papel que los instrumentos relacionados con la solidaridad y la protección social desempeñan en la mitigación de las repercusiones de las medidas aplicadas».

[69] Vilja Johansson, *op. cit*., p. 245.

[70] Se incluyen en el mismo: «a) las trayectorias hacia una transición justa para alcanzar los objetivos del Acuerdo de París enunciados en su art. 2, párrafo 1, en el contexto del art. 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 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».

El Órgano Subsidiario de Asesoría Científica y Técnica facilitó previamente un documento en el que se identificaron los asuntos a abordar en la agenda para la transición justa (SBSTA. *Informal note by the co-facilitators. Matters relating to the work programme on just transition pathways referred to in decision 1/CMA.4, paragraphs 50–52.* Version 3 at 13 June 2023 [22:10], 2023, en: *https://unfccc.int/sites/default/files/resource/JTWP_Draft_CFs_Informal_Note.pdf* [última visita el 15 de febrero de 2024]).

La sensación es también ambivalente si se atiende al planteamiento 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[71]:

> 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. Related opportunities include the development of new economic sectors, investment in sustainable infrastructure and the creation of resilient local economies.

Si la idea de transición justa se ha desplazado de un «labour-centred focus to a more comprehensive concept»[72] y ofrece una guía para implementar el Acuerdo de París desde una perspectiva próxima a la equidad y la justicia, se debe más a la negociación y a la práctica subsiguiente de los Estados que a la aportación de un Preámbulo que, *a priori*, perfila una idea de transición justa más bien restrictiva respecto a sus objetivos[73]; hay que recordar que, a pesar de su significación política e interpretativa —es parte del contexto a tener en cuenta en la determinación del sentido y alcance del Acuerdo de París—, el Preámbulo no tiene valor jurídico vinculante.

2. La Agenda 2030 y la acción institucional universal

Puede parecer una obviedad, pero el concepto de desarrollo sostenible, que se proyecta programática y político-jurídicamente a través de la Agenda 2030 y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), contiene una voluntad transformadora global que, en teoría, demanda cambios en la gobernanza global conforme a sus objetivos y sus metas: la Agenda 2030 «is a powerful universal framework for action to end extreme poverty, fight inequality, foster peace and justice and protect our planet»[74] —más allá de expresar un paradigma semántico sobre cómo entender de otro modo *lo global*—.

---

[71] COP, *First annual high-level ministerial round table on just transition. Informal note by the President*, 10 December 2023, p. 6, en *https://unfccc.int/sites/default/files/resource/JTWP_HLMRT_informal_note.pdf* (última visita 15 de febrero 2024).

[72] Vilja Johansson, *op. cit*., p. 248.

[73] *Ibid*., pp. 248-249.

[74] Chantal Line Carpentier y Hannah Braun, «Agenda 2030 for Sustainable Development: A powerful global framework», *Journal of the International Council for Small Business*, vol. 1, 2020, 1 p. 14; entre otras cosas, debería comportar un cambio en la estrategia y en la planificación empresarial, abandonando el tradicional modelo de la responsabilidad social corporativa (*ibid*.).

La interrelación que se entreteje en torno a la idea del desarrollo sostenible supone poner en un mismo plano, para la acción estatal e internacional, una serie de hitos que deberían marcar el futuro de la agenda global y de la humanidad[75]. La interdependencia entre los ODS perfila, en esencia, la necesidad de vincular la solución de los problemas derivados del cambio climático con la erradicación de la pobreza, la mejora del nivel de trabajo decente existente o la disminución de las desigualdades, incluso el desarrollo sostenible de infraestructuras y de actividades económicas[76] —entre otros vectores—. Esta construcción evoca, por su potencialidad transformadora, la necesidad de que se operen cambios, más o menos profundos, en la comprensión de lo socioeconómico y de las políticas aplicadas estatal e internacionalmente. En definitiva, ello da pie a entender que la profundización en el desarrollo sostenible aboga necesariamente por que las medidas contra el cambio climático o la construcción de sociedades más ecológicas se acompasen con una transición socialmente justa.

Las preguntas e incertidumbres que pueden surgir al respecto, observando la evolución de las sucesivas crisis acaecidas y el mantenimiento de estructuras de dominación socioeconómica consolidadas durante las últimas décadas, comienzan por si es posible llevar a cabo en la mayoría de los países una transición suficientemente justa para profundizar en los ODS. Este interrogante genera, también, la duda de si una transición justa y un avance sensible en la consecución del desarrollo sostenible son posibles sin un reajuste o revisión profundos de los parámetros de la gobernanza global tal como hasta ahora se han venido entendiendo[77]: si es suficiente con mejorar la internormatividad del Derecho internacional económico con otros sectores normativos para repensar el espacio regulatorio global, potenciar la cooperación

---

[75] Véase, por ejemplo, cómo en el Proyecto de un Pacto internacional sobre el derecho al desarrollo, se tiene por un principio general que «el derecho al desarrollo no puede hacerse efectivo si el desarrollo no es sostenible» —art. 3 g)— (Consejo de Derechos Humanos: A/HRC/54/50, «Proyecto de pacto internacional sobre el derecho al desarrollo», 18 de julio de 2023).

[76] Por ejemplo, la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales* —Resolución 73/165, de la Asamblea General de la ONU, de 17 de diciembre de 2018— contempla en su art. 16.4 que los Estados adoptarán las medidas apropiadas para garantizar, entre otras cosas, la transición «hacia modos sostenibles de producción agrícola».

[77] Hay que reflexionar sobre si los términos en que, hasta ahora, se ha desarrollado el avance en la globalización económica mucho tienen que ver con los problemas que han de resolverse para lograr el desarrollo sostenible, por ejemplo, como hace Bourguignon respecto a un asunto que se corresponde con el ODS10: «Globalization has played a significant role in the evolution of inequality in the world. It has made it possible for inequality to decrease between countries, pulling several hundred million people above the threshold of absolute poverty. On the other hand, within nations globalization has often directly or indirectly contributed to a rise in inequality» (François Bourguignon, *The Globalization of Inequality* [edición en inglés], Woodstock, Princeton University Press, 2015 [versión Kindle], p. 117).

internacional para el desarrollo o el alivio de la pobreza[78], o, incluso, fomentar la debida diligencia de las empresas multinacionales y de sus cadenas de valor, sin replantearse otras esferas de gobernanza global, como pueda ser la centralidad de la idea de crecimiento económico o el papel del Estado y de los operadores económicos privados[79].

Aun cuando la Agenda 2030 permite ampliar y profundizar la agenda global y estatal respecto a la pobreza y a su par, la desigualdad, ha sido perceptible cómo la potencial implementación de políticas y sus resultados se ha visto «delayed or reversed» por causa de las crisis globales acaecidas desde su adopción en 2015 —por ejemplo, debido a la pandemia de covid-19[80]—, de modo que, en la práctica, se produce «a critical momentum for the implementation of the 17 SDGs which can result in aggravating the challenges that they intend to address»[81]. No puede negarse que los obstáculos algo tienen que ver con la estructura de gobernanza global existente.

Si se emplea un enfoque centrado en la erradicación de la pobreza —y que sea el ODS1 muestra de su verdadera significación cualitativa—, hay que partir de sus dos primeras metas: 1) erradicar la pobreza extrema para todas las personas en el mundo, actualmente medida por un ingreso por persona inferior a 1,25 dólares al día; y 2) reducir al menos a la mitad la proporción de hombres y mujeres, niños y niñas de todas las edades, que viven en la pobreza en todas sus dimensiones acorde con las definiciones nacionales.

Los siguientes datos, a grandes rasgos, pueden situar el verdadero alcance de la situación tras las sucesivas crisis acaecidas que —no hay que olvidarlo— se producen bajo las pautas de la aproximación regulatoria actual:

---

[78] Incluyendo, por ejemplo, «attract more international assistance and international cooperation resources for the fields other than poverty reduction (such as environment and education) to provide financial and intellectual support for domestic poverty reduction» (Qian-Qiana Liu, Man Yu y Xiao-Lin Wang, «Poverty reduction within the framework of SDGs and Post-2015 Development Agenda», *Advances in Climate Change Research*, vol. 6, núm. 1, 2015, p. 73).

[79] En el marco de la Agenda 2030, la «regulation of the dominant economic powers is not a theme» e, incluso, «where it broaches the issue of governance, the policy recommendations remain vague and opaque» (Gabriele Koehler, «The 2030 Agenda and eradicating poverty: New horizons for global social policy?», *Global Social Policy*, vol. 17, núm. 2, 2017, p. 3).

[80] Por ejemplo: «The covid-19 pandemic led to extreme poverty rates increasing for the first time in over 20 years» (Kalterina Shulla y Walter Leal Filho, *Achieving the UN Agenda 2030: Overall actions for the successful implementation of the Sustainable Development Goals before and after the 2030 deadline, European Parliament*, Brussels, Policy Department for External Relations, 2023, p. 3).

[81] *Ibid*., p. 44.

— Con las tendencias actuales, «se estima que el 7 por ciento de la población mundial —unos 575 millones de personas— continuará viviendo en la pobreza extrema en 2030»[82].

— En 2020, «22 de los 39 países sobre los que se disponen datos registraron aumentos de las tasas nacionales de pobreza» del año anterior, por lo que, acorde con las tendencias históricas de los «127 países con datos, para el año 2030 solo un tercio de los países habrán reducido a la mitad sus tasas nacionales de pobreza desde 2015»[83].

Recordando de nuevo lo afirmado por Bourguignon (véase nota 77), este autor señala que la corrección de la desigualdad (ODS10), a corto y medio plazo, precisa de políticas estatales que no son del todo bien vistas desde la óptica regulatoria imperante:

> Beyond this limited space in the field of taxation and transfers, political leaders who wish to halt the rise in inequalities may rely on policies aimed at more equality of opportunities within populations. As international competition again puts limits on regulating the intergenerational transmission of wealth through estate taxes, these policies should principally be aimed at levelling the playing field in education, job training, or retraining and health. This is certainly not a minor objective; on the contrary, it touches on the core issues of economic inequality and the way in which it is perceived in the public eye. Although an important goal per se, the problem is that the effects of these more structural policies will take time to manifest themselves and also that they are only an indirect response to the unequalizing effect of globalization. Over the short and medium term, taxation is the only effective means of correcting inequalities, but it is constrained by globalization itself[84].

Asimismo, debe observarse este asunto desde la perspectiva de los derechos humanos y de su protección internacional —particularmente, considerando su dimensión jurídica—. Como señala el Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, los seis componentes que él señala como indispensables de una transición justa (véase nota 54) se fundamentan en los derechos humanos; en consecuencia, los derechos humanos enmarcan el escenario de una transición justa muy exigente, por transformadora, con el Estado y la sociedad civil. En particular, porque adicionalmente existe el peligro añadido de que, siempre que se afronte una crisis económica, «las personas que viven en la pobreza pagarían tres veces: como sujetos de la crisis económica, como víctimas de una transformación ecológica que les afecta directa-

---

[82] ONU, *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Edición especial, Por un plan de rescate para las personas y el planeta*, Ginebra, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2023, p. 12.

[83] *Ibid*.

[84] François Bourguignon, *op. cit*., p. 187.

mente y, por último, como contribuyentes, consumidores o usuarios de servicios públicos que financian la recuperación»[85] —parece entonces necesario, de alguna manera, un cambio global de paradigma, sea más o menos profundo, para alumbrar una transición justa—.

Los ODS, en lo que concierne a la política social, perfilan dos importantes innovaciones respecto a los Objetivos del Milenio[86]: 1) introducen como vector necesario la protección social y, en ese sentido, la implementación de los denominados pisos de protección social a los que hace mención la actividad regulatoria de la OIT (véase nota 87); y 2) plantean el reconocimiento y valorización de la economía de los cuidados.

Este escenario aconseja observar las pautas para una transición justa de la OIT.

Con la *Resolución sobre el desarrollo sostenible, el trabajo decente y los empleos verdes*, de 19 de junio de 2013, la Conferencia Internacional del Trabajo parte de las tres dimensiones del desarrollo sostenible —económica, social y ambiental— para señalar que, sin perjuicio de que cada Estado dispone de enfoques, modelos e instrumentos diferenciados, entiende que la «transición justa para todos hacia una economía ambientalmente sostenible, […], debe gestionarse correctamente y contribuir al logro de los objetivos del trabajo decente para todos, la inclusión social y la erradicación de la pobreza». Junto a unos principios rectores y una descripción de lo que entiende que corresponde hacer a los Estados, las organizaciones de trabajadores y empleadores y a la propia OIT, se fijan las principales esferas políticas de acción y regulación para una transición justa: 1) políticas macroeconómicas y de crecimiento; 2) políticas industriales y sectoriales; 3) políticas relativas a las empresas; 4) desarrollo de competencias; 5) seguridad y salud en el trabajo; 6) protección social[87]; 7) políticas activas en el mercado de trabajo; 8) derechos; y 9) diálogo social y tripartismo. Adicionalmente, es importante señalar que la OIT, en un anexo, identifica como marco regulatorio de una transición justa a determinados Convenios, Recomendaciones y Resoluciones de la propia OIT, que entiende como *normas internacionales del trabajo y resoluciones pertinentes* a tal efecto.

---

[85] Asamblea General, A/75/181/Rev. 1, *op. cit*., p. 23, párr. 53.

[86] Gabriele Koehler, op. cit., p. 4.

[87] El 14 de junio de 2012, la Conferencia Internacional del Trabajo, en consonancia con la introducción del tema de los pisos de protección social en la agenda del sistema de las Naciones Unidas, adoptó la *Recomendación núm. 202 sobre los pisos de protección social*, en la que se solicita a los Estados desde la OIT que adopten, dentro de su sistema nacional de seguridad social, las que denomina *garantías básicas de seguridad social* (Punto 4), entendiendo los pisos de protección social como una herramienta para prevenir y reducir la pobreza, así como un elemento para desarrollar la transición hacia el empleo formal (Preámbulo).

Las Directrices de la OIT completan la explicitación de la posición de la OIT respecto a cómo debe entenderse una transición justa —también incluye el anexo sobre normas internacionales del trabajo y resoluciones pertinentes que, de por sí, oferta un marco regulatorio para asuntos sociolaborales dentro del proceso de transición justa—, aportando fundamentalmente indicaciones sobre las políticas más idóneas para que la transición justa ayude a avanzar hacia «una economía ambientalmente sostenible», y en la que se responda a «tres de los desafíos decisivos del siglo XXI»: el «trabajo decente para todos, la inclusión social y la erradicación de la pobreza» (Puntos 10 y 11).

Es muy relevante el apartado dedicado en las Directrices de la OIT —que reproduce los ámbitos políticos de la anterior resolución— a las políticas macroeconómicas y de crecimiento (Punto 25), ya que parece situarnos en un escenario de transformación del sistema productivo en orden a lograr un espacio económico de sostenibilidad: 1) adoptando políticas macroeconómicas y de crecimiento que promuevan modelos de producción y consumo sostenibles; 2) armonizando el crecimiento económico con los objetivos sociales y ambientales; 3) adoptando reglamentos e instrumentos fiscales adecuados —lo que incluye la fiscalidad ambiental—; 4) inversión de fondos públicos en la ecologización de la economía; 5) desarrollo de una política comercial y de inversiones que promueva la sostenibilidad social, económica y ambiental, y que facilite «el acceso a tecnología respetuosa con el medio ambiente, nutrir las industrias verdes nacionales en sus inicios y fomentar y facilitar la innovación ecológica y el empleo».

Parece lógico pensar que la propuesta de transición justa a la que aspira, y para la cual ofrece pautas y recomendaciones regulatorias, implica no ya una reestructuración de la gestión sistémica a nivel estatal, sino una reforma real, más o menos profunda, del sistema económico y social con la que garantizar el desarrollo sostenible —y, por ello, intergeneracional—, que contribuya a desarrollar sosteniblemente la economía, y a crear sociedades inclusivas y libres de pobreza; partiendo de que el trabajo decente es un pilar de ello porque constituye una política naturalmente vinculada a la erradicación de la pobreza[88]. Un planteamiento que en todo, quizá, no se avenga con el paradigma político y regulatorio que ha venido siendo predominante y que demanda, a su vez, un replanteamiento de los presupuestos actuales de la gobernanza global.

[88] Gabriele KOEHLER, op. cit., p. 5.

3. El espacio regulatorio europeo

La referencia que se va a realizar —de ahí el encabezamiento— incluye tanto a la Unión Europea como al Consejo de Europa, atendiendo a que esta última Organización internacional dispone de normas jurídicas que se refieren no solo a derechos humanos cuyo contenido exige evitar situaciones de pobreza, sino que entiende que la lucha contra la pobreza y la exclusión social es en sí un derecho humano.

El cambio socioeconómico que se propugna desde la Unión Europea a través del Pacto Verde traza una hoja de ruta para políticas, medidas y acciones para «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 [Unión Europea climáticamente neutra], y el crecimiento económico estará disociado del uso de los recursos», a la par que se predica la centralidad de «proteger la salud y el bienestar de los ciudadanos frente a los riesgos y efectos medioambientales»[89]. Las iniciativas impulsadas por la Comisión Europea muestran la voluntad de profundizar en una *economía verde*[90], combinada con aquellos beneficios económicos y sociales que lleven hacia una economía definitivamente sostenible[91]; lo expuesto debe comportar el desarrollo de un conjunto de políticas «profundamente transformadoras» —incluyendo el fomento de la transformación digital—[92].

No obstante, resulta paradójico que la propuesta de la Comisión Europea resulte algo ambigua en lo que concierne al enfoque abordado en este capítulo: 1) la centralidad operacional del Mecanismo de Transición Justa «en aquellas regiones y sectores más afectados por la transición porque dependen de combustibles fósiles o de procesos intensivos

---

[89] Comisión Europea, «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones —El Pacto Verde Europeo—», *Documento COM (2019) 640 final*, de 11 de diciembre de 2019, p. 2. En definitiva, «a new economic growth and long-term competitiveness strategy for the European Union and a roadmap for making the EU's economy sustainable» (Jorge Fernández Gómez, «The European Green Deal and the Energy Transition: Challenges and Opportunities for Industrial Companies», *Boletín de Estudios Económicos,* vol. lxxvi, núm. 232, 2021, p. 193).

[90] «An economy focused on activities that make a significant contribution to preserving or restoring the quality of the environment», en la dirección de lograr el «ambitious project to make Europe the world's first climate-neutral continent» (Tsveta Draganska-Georgieva, «The Evolution of Human Capital in the Transformation to a Green and Sustainable Economy», Economic, Regional and Social Challenges in the Transition Towards a Green Economy, Conference Proceedings 30th of September 2021, Plovdiv [Bulgaria], Plovdiv University Press, p. 315).

[91] Un proceso cuya implementación se perfila, en términos temporales y económicos, como ambicioso y de largo recorrido —amén de un proceso al que hay que dedicar ingentes recursos financieros, públicos y privados, durante todo este período—.

[92] Comisión Europea, *Documento COM (2019) 640 final*, *op. cit*., p. 4.

en carbono»[93] —lo que parecería impulsar, aparentemente, un proceso de transición justa clásico, focalizado en la suerte de los trabajadores más afectados por la descarbonización—; y 2) las menciones a la pobreza[94], como problema a abordar en este contexto, se circunscriben a la pobreza energética —incluso cuando se hace referencia a las medidas de transición justa—, lo que podría indicar, en teoría, una percepción restringida de los objetivos que deben lograrse a los aspectos energéticos más que a los más globales relacionados con el progreso en una economía sostenible —repercutiendo en el entendimiento del alcance de la transición justa—. Aunque, eso sí, se admite en relación con la «cuidadosa» atención a la interrelación económica, ambiental y social que el «pilar europeo de derechos sociales guiará la acción velando por que nadie se quede atrás»[95].

La implementación del Mecanismo de Transición Justa, aunque aborde aspectos económicos y sociales dirigidos a que nadie se quede atrás, parece perfilarse, sobre todo, como un instrumento de solidaridad[96] con las regiones europeas más afectadas por la dependencia de procesos productivos basados en el carbono —o de su extracción—, y, por tanto, con las industrias y trabajadores afectados. Lo que parece confirmar el objetivo específico que justifica el Fondo de Transición Justa: «hacer posible que las regiones y las personas afronten las repercusiones sociales, laborales, económicas y medioambientales de la transición hacia los objetivos de la Unión para 2030 en materia de energía y clima y una economía de la Unión climáticamente neutra de aquí a 2050, con arreglo al Acuerdo de París»[97]; el Punto 5 de la exposición de motivos del Reglamento (UE) 2021/1056 es clarificador: debe ayudar a «mitigar los efectos negativos de la transición climática prestando apoyo a los territorios más perjudicados y a los trabajadores afectados y promover una transición socioeconómica equilibrada»[98]. En cierto contraste con lo anterior, el Consejo Europeo ha admitido[99] que debe aspirarse a una transición ecológica —«transición de la economía y la

[93] *Ibid*., p. 19.

[94] *Ibid*., pp. 7, 11 y 19.

[95] *Ibid*., p. 4.

[96] Comisión Europea, *El Mecanismo para una Transición Justa: garantizar que nadie se quede atrás, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/finance-and-green-deal/just-transition-mechanism_es* (última consulta 15 de febrero de 2024).

[97] Art. 2 del *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* (*DOUE,* L 231, de 30 de junio de 2021).

[98] «Its objective is to support regions bearing significant negative socio-economic impacts of the transition via grants» (Taru Leppänen y Duncan Liefferink, «Agenda-setting, policy formulation, and the EU institutional context: The case of the Just Transition Fund», *European Policy Analysis*, vol. 8, 2022, p. 57).

[99] *Recomendación del Consejo de 16 de junio de 2022 para garantizar una transición justa hacia la neutralidad climática* (*DOUE*, C 243, de 27 de junio de 2022).

sociedad de la Unión hacia la consecución de los objetivos climáticos y medioambientales»— en la que su dimensión social, aunque particularmente se dirija a las personas y hogares más afectados, garantice que «nadie se quede atrás» y, a tal fin, propone que se pongan «en marcha paquetes de medidas globales».

Sea como fuere, una óptica más global de la dimensión social que tienda a un desarrollo más sostenible se desprende de otros ámbitos de actuación, pues la neutralidad climática «no ha de entenderse como neutralidad social»[100]:

— Si bien el Fondo de Transición Justa parece vincularse al programa de fondos *NextGenerationEU*, hay que percibir cómo este, creado para superar los efectos socioeconómicos de la pandemia de covid-19, tiene una voluntad modernizadora global en pro de una economía y una sociedad más sostenible y resiliente. Siendo uno de sus principales activos el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, este permite que, a partir de los planes estatales, se desarrollen acciones de distinta naturaleza sustantiva —por ejemplo, desde la transformación digital a mejorar la cohesión social y territorial— que activan y financian inversiones no solo para la transición ecológica —incluida, si se quiere, una transición justa en sentido estricto— sino para asumir objetivos socioeconómicos y sociales de más amplio calado[101].

— La proclamación del Pilar Europeo de Derechos Sociales (2017) —con sus veinte puntos— y la aprobación de su Plan de Acción (2021) son un instrumento significativo[102] para lograr un espacio que se pretende socialmente más fuerte, justo e inclusivo. El reto que parece asumirse es la «reedición del Estado del Bienestar»[103], y, de hecho, una contribución al reforzamiento de la dimensión social de los ODS. Atendiendo al aparentemente limitado alcance del ámbito de acción competencial de la Unión Europea sobre política social conforme al art. 153 del Tratado de Funcionamiento de la

---

[100] Consuelo Chacartegui Jávega, *op. cit*., p. 28; según esta autora, y como indica la OIT, la transición justa implica «una mayor cota de compromiso desde la solidaridad» (*ibid*., p. 27).

[101] Se señala, por ejemplo, que este fondo debe asegurar que se aborde la lucha contra la nueva miseria mediante políticas de integración social con el fin de que nadie quede excluido de la sociedad (María Concepción Arruga Segura, «El papel de las TIC en la Transición Justa. Una aproximación a las competencias digitales», en Eva María Blázquez Aguado y Elisa Sierra Hernáiz (dir.as), *Transición justa desde la perspectiva de género,* Cizur Menor, Aranzadi, 2022, p. 187).

[102] Junto al Fondo Social Europeo Plus (FSE+), que abarca cuatro instrumentos de financiación: el Fondo Social Europeo, el Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas, la iniciativa de Empleo Juvenil y el Programa de la Unión Europea para el Empleo y la Innovación Social.

[103] María Concepción Arruga Segura, *op. cit*., p. 185.

Unión Europea (TFUE)[104] —es una competencia que es compartida con los Estados—, el Pilar Europeo de Derechos Sociales constituye un «monitoring framework» para que las políticas estatales «put flesh on the bones of the social market economy»[105] —con independencia de su valor jurídico vinculante o no[106]—, ya que su objetivo es:

> Servir de guía para alcanzar resultados sociales y de empleo eficientes para responder a los desafíos actuales y futuros con el fin de satisfacer las necesidades esenciales de la población, así como para garantizar una mejor regulación y aplicación de los derechos sociales[107].

Si en sus tres capítulos —igualdad de oportunidades y de acceso al mercado de trabajo; condiciones de trabajo justas; y protección e inclusión social— es evidente su vocación por reforzar el avance del trabajo decente a nivel europeo, desde la perspectiva de su interconexión con la erradicación de la pobreza quieren destacarse particular, pero no exclusivamente, los siguientes puntos: 1) el interés por limitar el uso de formas de trabajo precario; 2) garantizar «un salario mínimo adecuado que permita satisfacer las necesidades del trabajador y de su familia»[108] y evitar la pobreza de las personas ocupadas; 3) el derecho de todo trabajador a una protección social adecuada y a «recibir una pensión de jubilación acorde a sus contribuciones que garantice una renta adecuada»; y 4) el derecho de toda persona que «carezca de recursos suficientes» a disponer de «prestaciones de renta mínima adecuadas que garanticen una vida digna a lo largo de todas las etapas de la vida».

El Pilar Europeo de Derechos Sociales, como un «particular governance instrument, or the organisational set-up of a governance architecture, such as choices between soft coordinated steering or harder requirements set via directives», junto al Mecanismo de Recuperación

---

[104] Asumiendo que básicamente «EU competence has always been confined to employment policy and even here political will may be lacking to deliver a more ambitious agenda» (Catherine Barnard y Sybe de Vries, «The "Social Market Economy" in a (Heterogeneous) Social Europe: Does it Make a Difference?», *Utrecht Law Review*, vol. 15, núm. 2, 2019, p. 63).

[105] *Ibid*.

[106] Careciendo en apariencia de él (Sonja Bekker, «The social dimension of EU economic governance after the covid-19 pandemic: exploring new interlinkages», *Italian Labour Law e-Journal*, núm. especial, vol. 15, núm. 1, 2022, p. 7); en cualquier caso, precisa de desarrollo político y regulatorio al nivel correspondiente (Frank Hendrickx, «The European Social Pillar: A first evaluation», *European Labour Law Journal*, vol. 9, núm 1, 2018, p. 5).

[107] Punto 12 de la exposición de motivos de la *Recomendación (UE) 2017/761 de la Comisión 26 de abril de 2017 sobre el pilar europeo de derechos sociales* (*DOUE*, L 113, de 29 de abril 2017).

[108] A este respecto, véase la *Directiva (UE) 2022/2041 del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de octubre de 2022 sobre unos salarios mínimos adecuados en la Unión Europea* (*DOUE*, L 275, de 25 de octubre de 2022, debiéndose trasponer a más tardar el 15 de noviembre de 2024).

y Resiliencia y la institución del Semestre Europeo[109] son un ejemplo de «how different types of instruments are connected»[110] para contribuir a una gobernanza orientada a fortalecer la dimensión social europea acorde con la visión propia de los parámetros del desarrollo sostenible y la lucha contra la pobreza —sin perjuicio de que la «EU governance in the social domain is still very much work in progress»—[111].

En un plano más plenamente jurídico, hay que advertir que este espacio regulatorio europeo debe completarse con la referencia a los trabajos del Consejo de Europa en materia de derechos humanos, de los cuales se pueden extraer, no ya obligaciones jurídicas relativas a la garantía de los derechos económicos y sociales —sea de forma directa o indirecta[112]—, sino de manera específica en torno a la pobreza:

— El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha considerado de manera repetida, sin entrar en detalle de sus diferentes decisiones, que, en ciertas ocasiones y considerando el alcance de la intervención estatal, «la situación de pobreza o precariedad puede y debe conectarse»[113] con los derechos humanos reconocidos en la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales o sus Protocolos adicionales —por ejemplo, con su art. 3[114]—, de modo que estos pueden ser vulnerados por esta causa.

— El art. 30 de la Carta Social Europea Revisada[115], por su parte, incorpora el derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión

---

[109] En pocas palabras: «The European Semester […] may be an example of a hybrid governance mechanism», que, implementado desde 2011, «coordinates EU socio-economic policies» (Sonja Bekker, *op. cit*., p. 5).

[110] *Ibid*., pp. 2-3.

[111] *Ibid*., *op. cit*., p. 14.

[112] En este segundo supuesto, a tenor de la interpretación por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos de aquellos derechos civiles y políticos que, preferentemente, son los reconocidos en la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales y sus Protocolos adicionales.

[113] Javier Barcelona, «El Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la pobreza», *Ius Fugit,* núm. 20, 2017, p. 360.

[114] «Nadie podrá ser sometido a tortura ni a penas o tratos inhumanos o degradantes».

Partiendo de que el trato recibido debe comportar un mínimo nivel de gravedad para ser considerado como inhumano, por ejemplo, a sensu contrario: «there is no indication in the materials before the Court that the level of pension and social benefits available to the applicant have been insufficient to protect her from damage to her physical or mental health or from a situation of degradation incompatible with human dignity» (*Antonina Dmitriyevna Budina v. Russia* (dec.), demanda núm. 45603/05, decisión de 18 de junio de 2009).

[115] «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[116], que, según el Comité Europeo de Derechos Sociales, requiere del Estado Parte una aproximación integral a la pobreza y a la exclusión social, un marco de análisis y el establecimiento de prioridades para prevenir y erradicar los obstáculos para acceder a los derechos sociales; igualmente, ha tomado por indicador común para medir la pobreza relativa el umbral del 60 por ciento del ingreso medio[117].

IV. CONSIDERACIONES FINALES

Parece lógico pensar que, más allá de la obviedad de que la lucha contra el cambio climático exija una descarbonización de la economía, la imbricación de este objetivo global con los objetivos y metas de desarrollo sostenible parece determinar que más que una transformación energética profunda, las sociedades estatales precisan, hoy, de una transformación ecológica de su economía que tienda a profundizar en los parámetros socioeconómicos hacia los que conduce el desarrollo sostenible. Asimismo, hay que contemplar como vector añadido que el desempeño económico se va a ver profundamente modificado también por la transformación socioeconómica que supone la revolución digital —por lo que, igualmente, es un elemento que hace falta incorporar a las dinámicas de reflexión y decisión de los Estados y del conjunto de actores implicados en estos procesos, que son muchos—.

En consecuencia, tampoco parece irrazonable pensar que los cambios a operar en los sistemas económicos y sociales no deben limitarse, ante los retos que se deben abordar para avanzar hacia el desarrollo sostenible, a la adaptación y la mitigación de los efectos de toda índole derivados de la necesaria transición energética. Se debe tener el valor de reconocer que, aunque se parta de ella, la consolidación de hitos que signifiquen construir una economía sostenible implica mucho más que eso, configurando marcos de acción y de regulación dirigidos a resultados que abarquen todos los aspectos vinculados a la construcción de *lo socioeconómico*. Si no una revolución, la perspectiva a adoptar exige una transformación socioeconómica —y de muchos otros tipos— de calado a pesar de los inconvenientes y reticencias existentes.

---

social o de pobreza, así como de sus familias; b) revisar estas medidas con vistas a su adaptación, si resulta necesario».

[116] Entre los Estados Miembros de la Unión Europea: 1) 5 de ellos no han prestado el consentimiento para obligarse por la Carta Social Europea; y 2) de los 22 que sí son Partes de la misma, hay 8 que no han aceptado comprometerse por el art. 30 (Council of Europe, *Accepted provisions of the European Social Charter*, en *https://rm.coe.int/country-by-country-table-of-accepted-provisions/1680630742* [última visita el 15 de febrero de 2024]). España es Parte de la Carta Social Europea revisada y ha aceptado obligarse por el art. 30.

[117] Council of Europe, *Digest of the Case Law of the European Committee of Social Rights*, 31 december 2021, Strasbourg, Council of Europe, 2021, pp. 196-199.

La transición justa que debe acompañar a este proceso global de reformulación del espacio socioeconómico estatal (y de conjunto en el seno de la Sociedad internacional) debería, en consonancia con lo expuesto, ir más allá de ser un instrumento únicamente para lograr que las regiones y sectores más afectados por la descarbonización, sus empresas y sus trabajadores, dispongan de herramientas y oportunidades para afrontar las dificultades sobrevenidas por las medidas que vayan a adoptarse. Si la transformación socioeconómica debe ser más profunda, la transición justa debe atañer al conjunto de la población y servir para garantizar una sociedad donde el trabajo decente impere, se tenga como prioridad erradicar la pobreza y limitar los niveles de desigualdad existentes, garantizando que nadie quede atrás dentro del proceso —incluyendo su dimensión digital adicional—. No parece, *a priori*, ser suficiente una mera operación de maquillaje que mantenga completa o muy significativamente los parámetros políticos y socioeconómicos que han generado la situación actual.

Es evidente que existen condicionantes político-jurídicos y jurídicos que parecen guiar la programación de la transición justa hacia estos derroteros, comenzando por los ODS —aun cuando deban verse como un todo, debe destacarse la necesidad de acabar con la pobreza y el hambre, la consolidación del trabajo decente y la lucha contra las desigualdades—, pero añadiendo a los mismos en el plano universal una serie de instrumentos no jurídica y jurídicamente vinculantes que llaman a impulsarlos. Igualmente, ocurre a nivel del espacio regulatorio europeo, donde esta combinación regulatoria reproduce tal esquema, sin perjuicio de señalar la importancia del art. 30 de la Carta Social Europea revisada.

No obstante, siendo realista, hay que reconocer que, junto a estos condicionantes regulatorios que parecen converger en esta voluntad transformadora, los parámetros más profundos —económicos, políticos y político-jurídicos— de la gobernanza global y todos aquellos actores estatales y no estatales que a nivel internacional e interno los defienden —y que constituyen una fuerza política y económica de primer orden— son un escollo nada desdeñable para consolidar una transición justa adecuada a los anteriores condicionantes regulatorios. En este sentido hay que medir, sin perjuicio de la especificidad que cada realidad estatal representa, en qué medida ha cambiado, y si hay una composición de fuerzas que permita profundizar en ese cambio, el paradigma de la gobernanza global realmente para poder afirmar que es factible abrir un sendero suficientemente amplio para una profunda transformación socioeconómica que vaya acompañada de una transición de verdad justa. Probablemente, la respuesta, a la vista de la evolución de los acontecimientos, deba ser negativa en lo que concierne a la amplitud de ese camino.

ESTRATEGIAS CONTRA LA POBREZA
Y ORDENAMIENTO JURÍDICO INTERNACIONAL
Jordi Bonet y Márcia Rodrigues Bertold (eds.)
ISBN: 979-13-87913-51-9
Madrid, 2025
pp. 219-236
DOI: *10.37417/estrategias-contra-pobreza/07*
Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales
Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License

POBREZA Y GÉNERO: LA INTERSECCIONALIDAD COMO PARADIGMA DE EVALUACIÓN

POVERTY AND GENDER: INTERSECTIONALITY AS AN EVALUATION PARADIGM

Elisenda Calvet Martínez[1]

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. POBREZA Y GÉNERO EN EL DERECHO INTERNACIONAL.—III. LA FEMINIZACIÓN DE LA POBREZA.—IV. FACTORES QUE CONTRIBUYEN A LA FEMINIZACIÓN DE LA POBREZA.—V. EL ENFOQUE INTERSECCIONAL COMO PARADIGMA DE LA TEORÍA FEMINISTA.—VI. LA INTERSECCIONALIDAD COMO PARADIGMA EN LA EVALUACIÓN DE LA POBREZA.—VII. REFLEXIONES FINALES.

I. INTRODUCCIÓN

La pobreza a nivel mundial afecta de manera desproporcionada a las mujeres. El concepto de feminización de la pobreza, acuñado en los años setenta por Diane Pearce[2], puso de relieve que la pobreza es una cuestión que afecta especialmente a las mujeres, y demostró la correlación entre pobreza y género y la importancia del género para entender el fenómeno de la pobreza. Actualmente el 10,3 por ciento de

---

[1] Profesora agregada de Derecho Internacional Público de la Facultat de Derecho de la Universitat de Barcelona (UB) (*elisendacalvet@ub.edu*). Las páginas web fueron visitadas por última vez el 21 de julio de 2024.

[2] Diane Pearce, «The Feminization of Poverty: Women, Work, and Welfare», *The Urban & Social Change Review*, vol. 11, núm. 1 y 2, 1978, pp. 28–36.

las mujeres viven en la pobreza extrema y se prevé que la brecha de pobreza relativa al género continuará hasta mediados de siglo[3].

Por otra parte, la extrema pobreza es un fenómeno de múltiples dimensiones, de modo que los enfoques basados en los ingresos económicos no consiguen abarcar la complejidad de la pobreza extrema y su amplia repercusión en los derechos humanos. Los indicadores de pobreza basados en los ingresos son insuficientes desde una perspectiva de género, ya que solo reflejan la carencia absoluta y no la realización del derecho a un nivel de vida adecuado[4]. En esta línea, el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre discriminación de las mujeres y las niñas propone adoptar un enfoque feminista y basado en los derechos humanos, que vaya más allá de la falta de recursos económicos como factor para determinar la pobreza, y que se haga un análisis crítico de las instituciones y estructuras patriarcales que mantienen la discriminación sobre las mujeres y se benefician de la explotación de las mujeres y grupos sociales marginados[5]. En este sentido, poco a poco se han ido incorporando cuestiones no materiales relacionadas con el bienestar de las personas, incluyendo la exclusión social, vulnerabilidad y marginalidad[6].

Resulta indispensable, por lo tanto, adoptar un enfoque interseccional que permita observar los distintos factores que exacerban las desigualdades económicas —como la desigualdad en el ámbito de la salud, el cambio climático, el racismo, entre otras— profundamente arraigados en las estructuras sociales, económicas y políticas de la sociedad para abordar la pobreza[7]. Para ello, primero se hará referencia a los principales instrumentos jurídicos internacionales relacionados con la pobreza y el género, en especial el Derecho internacional de los derechos humanos y la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). A continuación, se abordará la «feminización de la pobreza» y cuáles son los factores que conducen a las mujeres a tener

---

[3] ECOSOC, Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer: E/CN.6/2024/3, «Aceleración del logro de la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas haciendo frente a la pobreza y fortaleciendo las instituciones y la financiación con una perspectiva de género», 12 de enero de 2024, párrs. 3 y 15.

[4] ECOSOC, Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer: E/CN.6/2015/3, «Examen y evaluación de la aplicación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing y los resultados del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General», 15 de diciembre de 2014, párr. 33.

[5] Consejo de Derechos Humanos, Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra las mujeres y las niñas: A/HRC/53/39, «Desigualdades de género en la pobreza: enfoques feministas y basados en los derechos humanos», 26 de abril de 2023.

[6] Irma Arriagada, «Dimensiones de la pobreza y políticas desde una perspectiva de género», *Revista de La CEPAL*, vol. 85, 2005, pp. 101-113.

[7] Rameen Siddiqui, «An Intersectional Approach to Poverty and Inequality», *Modern Diplomacy*, 20 de abril de 2023, en: *https://moderndiplomacy.eu/2023/04/20/an-intersectional-approach-to-poverty-and-inequality/*.

un riesgo de pobreza y exclusión social más elevado que los hombres. Luego, se analizará el concepto de interseccionalidad como paradigma de la teoría feminista contemporánea que busca tener en cuenta las diferentes discriminaciones que pueden sufrir las mujeres al mismo tiempo y que están interconectadas entre sí. Finalmente, se propone adoptar este enfoque intereseccional en la evaluación de la pobreza para poder abordar las complejidades de este fenómeno, entender mejor las causas estructurales de la pobreza y poder adoptar las medidas adecuadas y prevenir la feminización de la pobreza.

II. POBREZA Y GÉNERO EN EL DERECHO INTERNACIONAL

La forma específica en que la pobreza afecta a las mujeres ha sido objeto de atención en diversos instrumentos jurídicos internacionales, principalmente en el ámbito del Derecho internacional de los derechos humanos, así como en foros internacionales dedicados a los derechos de las mujeres. Sin ánimo de ser exhaustiva, se mencionarán a continuación los instrumentos jurídicos más relevantes.

En el marco de los tratados internacionales de derechos humanos, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, adoptada el 18 de diciembre de 1979 por las Naciones Unidas, destaca brevemente en su Preámbulo que en situaciones de pobreza «las mujeres tienen el menor acceso a la alimentación, la salud, la educación, la formación y las oportunidades de empleo y otras necesidades»[8]. Si bien, en el resto del tratado no se vuelve a hacer referencia a esta cuestión, sí que incluye diferentes tipos de discriminación que enfrentan las mujeres que pueden conducirlas a situaciones de riesgo de pobreza.

En la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de China en 1995, 189 Estados adoptaron unánimemente la Declaración y Plan de Acción de Beijing junto con un programa mundial sobre igualdad de género, con doce áreas de especial preocupación. La primera de ellas es «mujer y pobreza», en la que se destaca la feminización de la pobreza y cómo la pobreza afecta de forma desproporcionada a las mujeres en relación con los hombres[9]. El Plan de Acción resalta que, más allá de factores económicos, hay otros factores que contribuyen a la feminización de la pobreza como el acceso limitado de la mujer al poder, a la educación, a los servicios de apoyo y recursos económicos, así como la falta de

[8] *Convención para la eliminación sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, Nueva York, 18 de diciembre de 1979, Serie de Tratados de las Naciones Unidas, vol. 1249, p. 13, preámbulo, para.8.

[9] ONU Mujeres, *Declaración y Plan de Acción y Declaración Política y Resultados Beijing +5*, Nueva York, reimpresión 2014, párr. 47 y ss.

adopción de una perspectiva de género en la planificación económica y ausencia de abordaje de las causas estructurales de la pobreza. Por otra parte, la pobreza puede conducir a las mujeres a situaciones de explotación sexual. Para ello, el Plan de Acción de Beijing propone cuatro objetivos estratégicos:

> A.1. Revisar, adoptar y mantener políticas macroeconómicas y estrategias de desarrollo que tengan en cuenta las necesidades de las mujeres y apoyen sus esfuerzos por superar la pobreza;
> A.2. Revisar las leyes y las prácticas administrativas para asegurar a la mujer igualdad de derechos y de acceso a los recursos económicos;
> A.3. Dar a la mujer acceso a mecanismos e instituciones de ahorro y crédito;
> A.4. Formular metodologías basadas en el género y realizar investigaciones para abordar el problema de la terminación de la pobreza[10].

Sin embargo, varias décadas después de su adopción, los desafíos para cumplir estos objetivos permanecen. Si bien los Estados han adoptado medidas para erradicar la pobreza entre las mujeres mediante el aumento del acceso de estas al empleo remunerado, a las medidas de protección social, a la tierra y a los servicios financieros, los avances siguen siendo demasiado lentos[11]. Los cambios en materia de igualdad de género no han sido lo suficientemente profundos y demasiadas mujeres siguen privadas de acceso a un trabajo decente, no tienen derecho a la herencia ni a la propiedad y son vulnerables a la pobreza[12]. En este sentido, persisten barreras estructurales, prácticas discriminatorias y feminización de la pobreza y muchas mujeres sufren múltiples formas de discriminación interseccional[13].

En 2012, las Naciones Unidas adoptaron los Principios Rectores sobre la pobreza y los derechos humanos para orientar a los Estados en la adopción de políticas públicas en la lucha contra la pobreza[14]. Estos Principios Rectores ponen de manifiesto que la erradicación de la pobreza no es solo una cuestión moral sino una obligación internacional en virtud del derecho internacional de los derechos humanos. Asimismo, estos Principios ponen de relieve la naturaleza multidimensional

---

[10] *Ibid.*, párrs. 58-67.

[11] ECOSOC, Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer: E/CN.6/2015/3, «Examen y evaluación de la aplicación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing y los resultados del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General», Informe del Secretario General, 15 de diciembre de 2014, párr. 38.

[12] *Ibid*., párr. 14.

[13] ONU, Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer: E/CN.6/2020/L.1, «Declaración política con ocasión del 25.º aniversario de la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer», 2 de marzo de 2020, párrs. 6-7.

[14] Asamblea General: A/HRC/21/39, «Proyecto final de los Principios Rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos», presentado por la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Magdalena Sepúlveda Carmona, 18 de julio de 2012.

de la pobreza resaltando que «[l]a extrema pobreza se caracteriza por vulneraciones múltiples e interconexas de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, y las personas que viven en la pobreza se ven expuestas regularmente a la denegación de su dignidad e igualdad»[15]. Igualmente, los Principios Rectores adoptan una perspectiva de género y ponen el foco en la igualdad entre hombres y mujeres, y en la obligación de los Estados de eliminar la discriminación *de jure* y *de facto* de las mujeres al considerar que «[l]as mujeres representan una parte desproporcionada de la población pobre, debido a las formas multifacéticas y acumulativas de discriminación que deben soportar»[16].

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas es un plan de acción global adoptado en septiembre de 2015 por todos los estados miembros de la ONU[17]. La agenda consta de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que abordan una amplia gama de desafíos sociales, económicos y ambientales, con el objetivo de erradicar la pobreza, proteger el planeta y garantizar la prosperidad para todos. En relación con la pobreza y el género, la Agenda 2030 establece varios objetivos y metas específicas. Dentro del Objetivo 1 relativo al «fin de la pobreza» incluye no solo reducir la pobreza extrema, sino también garantizar que todas las personas, especialmente las mujeres y las niñas, tengan acceso a recursos, servicios básicos y oportunidades económicas.

Asimismo, el Objetivo 5 sobre «Igualdad de género» se centra en conseguir la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y niñas. La Agenda 2030 reconoce que la discriminación de género y la desigualdad de género son barreras significativas para el desarrollo sostenible. Algunas de las metas específicas incluyen poner fin a todas las formas de discriminación contra las mujeres y las niñas, eliminar la violencia de género y garantizar la participación plena y efectiva de las mujeres en todos los ámbitos de la vida política, económica y pública. Sin embargo, un 55 por ciento de los países no disponen de leyes que prohíban la discriminación contra las mujeres y un 45 por ciento de los estados no establece la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor, mientras que más de un tercio de los países no otorgan licencia por maternidad conforme a las normas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)[18].

Finalmente, el Objetivo 10 sobre «Reducción de las desigualdades» busca reducir la desigualdad dentro y entre los países, y reconoce que la

---

[15] *Ibid*., párr. 3.

[16] *Ibid*., párr. 23.

[17] Asamblea General: Resolución 70/1, *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, de 25 de septiembre de 2015.

[18] ONU, «Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible: por un plan de rescate para las personas y el planeta», edición especial, Nueva York, 2023, p. 23.

pobreza y la desigualdad de género están interconectadas y que abordar una requiere abordar la otra. Algunas de las metas incluyen empoderar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su género, edad, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o estatus económico.

De modo que la Agenda 2030 de la ONU reconoce la estrecha relación entre la pobreza y el género, y establece objetivos y metas específicas para abordar estas cuestiones de manera integral y promover un desarrollo sostenible e inclusivo para todos. No obstante, en el informe de seguimiento del grado de cumplimiento de los ODS de 2023, las Naciones Unidas han destacado «cinco esferas prioritarias de medidas urgentes», entre ellas la relativa a la erradicación de la pobreza en la que se insta a los gobiernos a «promover políticas y medidas concretas, integradas y específicas para erradicar la pobreza, reducir la desigualdad y poner fin a la guerra contra la naturaleza, haciendo hincapié en la promoción de los derechos de las mujeres y las niñas, y el empoderamiento de los más vulnerables»[19]. Si la tendencia actual continua así, en 2030 seguirán viviendo en la pobreza extrema 575 millones de personas y tan solo un tercio de los países habrán cumplido la meta de reducir a la mitad el nivel nacional de pobreza[20].

III. LA FEMINIZACIÓN DE LA POBREZA

La «feminización de la pobreza» es un término que se refiere al fenómeno en el cual las mujeres experimentan una mayor incidencia y riesgo de caer en la pobreza en comparación con los hombres. Este concepto reconoce que las mujeres, en muchos contextos y sociedades, enfrentan desventajas económicas y sociales que las colocan en una posición de mayor vulnerabilidad frente a la pobreza. Sin embargo, la pobreza no solo incide en mayor medida a las mujeres que a los hombres, sino que afecta de forma diferente a hombres y a mujeres[21]. La pobreza masculina suele ser más un problema de bienestar social, que requiere complementar los salarios con un subsidio familiar para aquellos con cargas familiares importantes. Para las mujeres, el problema radica más en el mercado laboral, ya que, aun trabajando a tiempo completo, es probable que no sea suficiente para salir de la pobreza y que las mujeres sigan dependiendo de la asistencia social[22]. Además

[19] *Ibid.*, p.5.

[20] *Ibid.*, p.12.

[21] Dahiana Ayala Alfonso, «Feminización de La Pobreza: Incorporación de La Perspectiva de Género Para Entender La Multidimensionalidad de La Pobreza», *Población y Desarrollo*, vol. 21, núm. 41, 2015, p. 19.

[22] Pearce, *op. cit.*, p. 35.

de la dificultad de comparar a hombres y mujeres, también existen diferencias entre países cuando se trata de medir la pobreza femenina[23].

Diversos factores contribuyen a la feminización de la pobreza: la desigualdad salarial, la carga desproporcionada de trabajo no remunerado, acceso limitado a recursos económicos y la violencia de género. Así que las políticas y programas que buscan erradicar la feminización de la pobreza deben abordar las desigualdades de género sistémicas y proporcionar oportunidades equitativas para las mujeres, para reducirla y promover la igualdad de género. Para ello, es importante cómo medimos la pobreza. A menudo, se estudia en función de los ingresos que recibe una familia y se analiza las necesidades básicas en función del tamaño de las familias para determinar el umbral de la pobreza. En este sentido, no es lo mismo analizar hogares que individuos y los estudios no siempre se centran en las necesidades específicas de las mujeres cabezas de familia[24]. De modo que la estructura familiar es esencial para determinar el riesgo de pobreza entre las mujeres[25].

En España, existen estudios de la pobreza que determinan que, en los procesos de ruptura familiar, los hombres tienen menos riesgo de pobreza que las mujeres. El análisis de las tasas de pobreza en hogares monomarentales[26] revela una incidencia significativamente mayor que la del conjunto de la población. En la mayoría de los años estudiados, estas tasas superan más del doble la media general, siendo la tasa de riesgo de la pobreza del 44,2 por ciento para los hogares monomarentales, y del 20,4 por ciento para el resto de la población[27]. En España existen casi dos millones de hogares monoparentales, lo que corresponde a un 10,4 por ciento del total y, según datos disponibles de la última Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística de 2020[28], el 81,3 por ciento de los hogares monoparentales en España están encabezados por una mujer[29].

---

[23] Miguel Ángel Mateo Pérez y Rodolfo Martínez Gras, «La Perspectiva de Género En Los Estudios Sobre Pobreza y Desarrollo», *Alternativas. Cuadernos de Trabajo Social*, núm. 15, 2007, p. 65.

[24] Audrey Rowe, «The Feminization of Poverty: An Issue for the 90's», *Yale Journal of Law and Feminism*, vol. 4, 1991, pp. 73-79, p.77.

[25] Ángel Belzunegui e Inma Pastor, «Género y Pobreza ¿Feminización o Socialización de La Pobreza En España?», *Barataria. Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, núm. 12, 2016, pp. 185-199, p. 191.

[26] Hogares monoparentales en los que la persona adulta de referencia es una mujer.

[27] European Anti-Poverty Network (EAPN), «Informe el estado de la pobreza 2023: pobreza y brecha de género», Madrid, Octubre de 2023, p. 19.

[28] Institute Nacional De Estadística (INE): «Encuesta continua de hogares», en: *https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176952&menu=resultados&idp=1254735572981.*

[29] Iría Vázquez Silva y Carmen Verde-Diego, «En España ya hay dos millones de familias monoparentales, casi todas encabezadas por mujeres», *The Conversation*, Vigo, Febrero de 2024, en: *https://theconversation.com/en-espana-ya-hay-dos-millones-de-familias-monoparentales-casi-todas-encabezadas-por-mujeres-220928.*

Hoy en día, presenciamos un cambio en la estructura social donde ciertos modelos de familias monoparentales están en auge, mientras otros disminuyen. En general, estos hogares se caracterizan por tener una persona adulta responsable de múltiples tareas: equilibrar trabajo y familia, satisfacer las necesidades económicas, encargarse de la crianza y educación, y tomar todas las decisiones importantes relacionadas con las personas menores a cargo. Es importante destacar que las familias monoparentales lideradas por mujeres enfrentan mayores desafíos, puesto que estas madres suelen experimentar condiciones laborales más inestables, lo que frecuentemente resulta en niveles más altos de pobreza[30].

En el ámbito europeo, se calcula que la cantidad de familias monoparentales es aproximadamente tres veces mayor que en España. Sin embargo, al igual que en el caso español, determinar su número exacto resulta complicado. Esto se debe a que los sistemas estadísticos de los diversos países europeos solamente registran «hogares» y no específicamente «familias» monoparentales. Por otra parte, la situación se complica por las variaciones entre países en cuanto a la definición de estas unidades familiares. Las principales diferencias residen en la edad de la descendencia y el grado de dependencia económica que mantienen respecto de la persona progenitora[31].

IV. FACTORES QUE CONTRIBUYEN A LA FEMINIZACIÓN DE LA POBREZA

La feminización de la pobreza se ve impulsada en gran medida por las disparidades en el ámbito laboral. Estas desigualdades se manifiestan en diversos aspectos: las mujeres suelen percibir remuneraciones inferiores, ocupan puestos de trabajo con peores condiciones salariales, y con frecuencia se ven obligadas a recurrir a la economía informal. Las mujeres a menudo ganan menos que los hombres por el mismo trabajo o por trabajos equivalentes. Esta brecha salarial reduce el ingreso disponible para las mujeres y puede hacer que sea más difícil para ellas salir de la pobreza o mantenerse fuera de ella. Además, sobre ellas recae una mayor responsabilidad en las tareas de cuidado familiar, lo que contribuye a perpetuar este ciclo de desventaja económica[32]. Asimismo, las mujeres pueden enfrentar barreras para acceder a recursos económicos, educación, salud y empleo, debido a normas de género

[30] *Ibid*.

[31] *Ibid*.

[32] Soraya Espino García, «La Feminización de La Pobreza En España: Un Enfoque Desde La Perspectiva de Género», *International Journal for 21st Century Education*, vol. 8, núm. 1, 2021, pp. 37-46, p. 38.

restrictivas, discriminación y otras formas de desigualdad de género, lo que las deja en una posición de desventaja económica.

En España, los niveles de pobreza de las mujeres han ido aumentando de forma significativa sobre todo por las condiciones laborales. En concreto por la dificultad de acceso y permanencia al mercado laboral, dando lugar a un proceso consolidado de la pobreza[33]. En este sentido, las crisis económicas actúan como un amplificador de las disparidades de género, exponiendo y agravando las desigualdades preexistentes que afectan a las mujeres. Estas situaciones adversas no solo visibilizan las desventajas sistémicas que enfrentan las mujeres, sino que también exacerban las condiciones de precariedad económica que experimentan, profundizando así la vulnerabilidad de las mujeres. Por lo que eliminar la brecha salarial de género por discriminación reduciría la pobreza entre las mujeres y en los hogares donde son las principales proveedoras[34].

Por otra parte, las mujeres suelen asumir una cantidad desproporcionada de responsabilidades de cuidado no remunerado en el hogar, como el cuidado de la infancia, de personas mayores y de familiares con enfermedad o discapacidad. Esto puede limitar su capacidad para participar en la fuerza laboral remunerada y acceder a oportunidades económicas. Esta «pobreza de tiempo»[35] afecta en especial a las mujeres y constituye un factor de riesgo de pobreza que debe tenerse en cuenta a la hora de diseñar programas de protección social y de fomento de la incorporación de las mujeres en el marcado laboral.

En este sentido, la relación entre el trabajo doméstico no remunerado, los ingresos y la pobreza deben tenerse en cuenta en los cálculos de pobreza. Más allá de la igualdad de género, si el bienestar de un hogar y sus miembros depende de sus ingresos y de las actividades de trabajo (no remunerado), la incapacidad de un hogar para realizar las tareas necesarias debido a la falta de tiempo afecta el nivel de vida y, por lo tanto, debe tenerse en cuenta en las mediciones de la pobreza[36].

La violencia de género puede ser tanto una causa como una consecuencia de la pobreza, ya que puede dificultar que las mujeres mantengan empleos, accedan a servicios básicos y tomen decisiones que les permitan escapar de situaciones de pobreza. La pobreza es

---

[33] *Ibid*., p. 44.

[34] Maria Teresa Arévalo Quijada, Patrocinio Fernández Geniz y Dolores Gómez Domínguez, «Pobreza, Exclusión Social y Colectivos Discriminados En España y En La Unión Europea», *Trabajo, Persona, Derecho, Mercado*, vol. 5, 2022, pp. 151-186, p. 153.

[35] ONU Mujeres, *op. cit*, párr. 33.

[36] Ajit Zacharias, Rania Antonopoulos y Thomas Masterson, «Why time deficits matter: Implications for the measurement of poverty», *Informe de Proyecto de Investigación. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP)/Levy Economics Institute of Bard College*, 2012, p. 12.

considerada como un «factor de riesgo altamente predictivo», en el sentido de que las mujeres pobres son más vulnerables a la violencia doméstica[37]. La violencia contra las mujeres conlleva un abuso económico que puede llevar a la feminización de la pobreza. Las mujeres en situación de violencia a menudo padecen abuso económico que puede incluir control y explotación económicos por parte de la pareja y que pueden persistir incluso después de la separación o divorcio. Esto puede afectar a la capacidad de las mujeres en situación de violencia de género para alcanzar un nivel de vida adecuado y, por tanto, salir de la pobreza.

Además, las mujeres pueden enfrentar mayores riesgos para la salud debido a la pobreza, incluido un acceso limitado a atención médica adecuada, lo que puede verse exacerbado por normas de género restrictivas y discriminación. Asimismo, las mujeres pueden enfrentar barreras adicionales para participar en la toma de decisiones políticas y económicas, lo que perpetúa su marginación y contribuye a la persistencia de la pobreza. Todos estos factores son una muestra de las diferentes formas de pobreza a las que pueden verse abocadas las mujeres y que requieren un análisis adecuado y específico para poder diseñar mejor las políticas públicas y programas de protección social para luchar contra la pobreza.

V. EL ENFOQUE INTERSECCIONAL COMO PARADIGMA DE LA TEORÍA FEMINISTA

El origen del término «interseccionalidad» se encuentra en las teorías feministas negras (*Black Feminism*) y fue acuñado por K. Crenshaw, una abogada americana y una de las fundadoras de la Teoría Crítica de la Raza (*Critical Race Theory*) surgida en la academia jurídica en EE. UU.[38]. K. Crenshaw empezó a utilizar el concepto de interseccionalidad para denotar las diversas formas en que la raza y el género interactúan para dar forma a las múltiples dimensiones de las experiencias laborales de las mujeres negras[39]. A través de la interseccionalidad, K. Crenshaw quería superar la visión dominante de que la raza y el género son dos categorías mutuamente excluyentes o totalmente independientes, y buscaba mostrar cómo que estas categorías se

[37] Marie Eriksson y Rickard Ulmestig, «"It's Not All About Money": Toward a More Comprehensive Understanding of Financial Abuse in the Context of VAW», *Journal of Interpersonal Violence*, vol. 36, núm. 3-4, 2021, pp. 1241-1299, p. 1641.

[38] Kimberle Crenshaw, «Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics», *The University of Chicago Legal Forum*, vol. 1989, 1989, pp. 139-167.

[39] Kimberle Crenshaw, «Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color», *Stanford Law Review*, vol. 43, núm. 6, 1991, pp. 1241-1299, p. 1244.

entrelazan e interactúan entre sí. El objetivo principal era promover un entendimiento más complejo y matizado de cómo la raza y el género se influencian mutuamente en las experiencias de las personas.

F. Kornbluh y G. Mink utilizan la expresión «feminismo interseccional» para referirse a las diferencias existentes entre las experiencias de género de las mujeres basadas en su raza, clase, identidad sexual, estatus migratorio y circunstancias de discapacidad[40]. Muchas de las desventajas que sufren las mujeres pobres son exacerbadas por el racismo y el prejuicio hacia las mujeres simplemente por pertenecer a una minoría[41]. En este sentido, en el caso de los grupos minoritarios, el género es solo uno de los factores importantes para comprender las tasas de pobreza más elevadas. En realidad, la combinación de raza y género aumentan la proporción de hogares liderados por mujeres que pertenecen a minorías[42].

Si bien el enfoque interseccional se puede considerar un paradigma de la teoría feminista contemporánea, también ha recibido algunas críticas. Por ejemplo, al considerar múltiples factores a la vez, la interseccionalidad puede volverse demasiado compleja para aplicar en la práctica o tener en cuenta en la formulación de políticas, en nuestro caso en relación con la pobreza. Por otra parte, el enfoque interseccional puede llevar a debates improductivos sobre qué formas de opresión son «peores» o más importantes, y llevar a una especie de jerarquía de discriminaciones. Asimismo, una de las críticas a la interseccionalidad es cómo captar la complejidad estructural sin reducir ni fragmentar las experiencias simultáneas de opresión(es)[43].

A pesar de estas críticas, la interseccionalidad ha permitido abordar una de las preocupaciones centrales dentro de los estudios feministas como es la diversidad de experiencias entre las mujeres y se ha preocupado especialmente por la marginación de las mujeres pobres y las mujeres de color dentro de la teoría feminista blanca y occidental[44].

K. Crenshaw distinguía diferentes tipos de interseccionalidad[45], entre ellas la «interseccionalidad estructural» para referirse al hecho de

---

[40] Felicia Kornbluh y Gwendolyn, Mink, «Legislating the Personal Responsibility of Poor Mothers», en *Ensuring Poverty*, University of Pennsylvania Press, 2019, pp. 1-20, p. 2.

[41] Pearce, *op. cit.*, p. 34.

[42] Rowe, *op. cit.*, 76.

[43] Anna Carastathis, «The Concept of Intersectionality in Feminist Theory», *Philosophy Compass*¸ vol. 9, 2014, pp. 304-314.

[44] Kathy Davis, «Intersectionality as Buzzword: A Sociology of Science Perspective on What Makes a Feminist Theory Successful», *Feminist Theory*, vol. 9, núm. 1, 2008, pp. 67-85.

[45] *Vid.* Kimberle Crenshaw, «Mapping the Margins…», *op. cit.* Además de la «interseccionalidad estructural», K. Crenshaw identifica dos tipos más. Por una parte, la «interseccionalidad política», que aborda cómo los movimientos políticos y las políticas públicas pueden marginar a aquellos que se sitúan en la intersección de múltiples identidades. Por ejemplo, las agendas de los movimientos feministas y antirracistas a veces no consideran plenamente las necesidades

que muchas mujeres víctimas de violencia de género que buscan protección social están sobrecargadas por la pobreza, las responsabilidades del cuidado de las personas menores a cargo y la falta de habilidades laborales. Estas cargas, en gran medida consecuencia de la opresión de género y clase, se ven posteriormente agravadas por prácticas de empleo y vivienda racialmente discriminatorias, a las que con frecuencia se enfrentan las mujeres de color, así como por el desempleo desproporcionadamente alto entre las personas de color. Todo ello hace que las mujeres de color en situación de violencia sean menos capaces de recurrir al apoyo de amistades y familiares para obtener refugio temporal. Cuando los sistemas de dominación de raza, género y clase convergen, como ocurre en las experiencias de las mujeres de color en situación de violencia, las estrategias de intervención basadas únicamente en las experiencias de mujeres que no comparten los mismos antecedentes de clase o raza serán de ayuda limitada para las mujeres que, debido a su raza y clase, enfrentan obstáculos diferentes[46].

De modo que las políticas y leyes que pasan por alto el vínculo entre pobreza y violencia, así como las experiencias distintas de mujeres de diferentes razas, contribuyen a crear un estereotipo implícito de que las víctimas de maltrato son principalmente mujeres blancas de clase media o alta. Esta suposición tácita ignora la realidad diversa de las mujeres que sufren violencia doméstica[47]. La adopción de un enfoque interseccional permite analizar las dimensiones financieras de la violencia contra las mujeres como un problema social y político complejo, basado no solo en la desigualdad de género, sino también vinculado a otras formas de opresión y vulnerabilidades que se intersectan con el género y el sexismo[48]. De modo que es importante que las políticas públicas y de protección social no perpetúen las desigualdades de género y los factores que feminizan la pobreza.

Este sería el caso de la «Temporary Assistance for Needy Families» (TANF), un programa de asistencia social diseñado para ayudar a familias necesitadas a lograr la autosuficiencia a través de asistencia temporal y programas de empleo aprobado en EEUU en 1996 y que todavía está vigente[49]. El programa TANF incentiva que las mujeres

---

de las mujeres de color, lo que lleva a una falta de representación y apoyo para este grupo. Por otra parte, la «interseccionalidad representativa», que se centra en cómo los medios de comunicación y la cultura popular representan (o no representan) a las personas que se encuentran en la intersección de múltiples identidades. Este tipo de interseccionalidad examina cómo estas representaciones pueden reforzar estereotipos negativos y perpetuar la invisibilidad de ciertos grupos en la sociedad.

[46] Kimberle Crenshaw, «Mapping the Margins…», *op. cit*., p. 1245.

[47] Marie Eriksson y Rickard Ulmestig, *op. cit.*, p. 1639.

[48] *Ibid*., p. 1643.

[49] Public Law 104-193, «Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996», véase «Title I: Block Grants for Temporary Assistance for Needy

dependan económicamente de los hombres, promoviendo implícitamente el modelo de familia tradicional. Asimismo, algunos aspectos del programa promueven el matrimonio como una vía para salir de la pobreza, lo cual ha sido criticado por simplificar las causas complejas de la pobreza. Además, las mujeres Afroamericanas son desproporcionadamente afectadas por las limitaciones de TANF al no cumplir necesariamente con el modelo tradicional de familia, lo que puede exacerbar las desigualdades existentes. Desde la perspectiva de género e interseccional, el programa ha sido objeto de críticas al considerar que adopta un enfoque paternalista que promueve el matrimonio y la dependencia de las mujeres hacia los hombres debido a su estructura y requisitos[50].

La persistencia de desigualdades interseccionales, más allá de la desigualdad de ingresos, han llevado a algunos de los principales arquitectos del orden económico global a reflexionar sobre los efectos distributivos del paradigma de desarrollo[51]. Sin embargo, las ideas de cambio hacia un crecimiento «inclusivo» no parecen ser suficientes para abordar las causas estructurales de la pobreza en todas sus dimensiones[52]. Parte del problema es la infravalorización del trabajo socialmente útil[53], es decir, el trabajo no remunerado y de cuidados, que recae en las mujeres de forma desproporcionada. Como afirma el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, el trabajo de cuidados es vital para la economía ya que el trabajo productivo sería imposible sin él. Sin embargo, el trabajo asistencial no se valora en términos monetarios, y por lo general no se contabiliza ni apoya a través de la inversión social[54]. La cuestión que se plantea entonces es cómo incorporar la interseccionalidad en los indicadores de pobreza que existen actualmente tanto a nivel internacional, regional y nacional para poder abordar adecuadamente la feminización de la pobreza.

Families», 22 de agosto de 1996, en: *https://www.congress.gov/bill/104th-congress/house-bill/3734/text*.

[50] Felicia Kornbluh y Gwendolyn Mink, *op. cit.*

[51] Susan P. Murphy, «The Relationship between Poverty and Prosperity: A Feminist Relational Account», *Journal of Global Ethics*, vol. 18, núm. 1, 2022, pp. 82-99.

[52] Veáse, por ejemplo, OCDE, «Perspectives on Global Development 2021: From Protest to Progress?», 30 de junio de 2021, en: *https://www.oecd-ilibrary.org/development/perspectives-on-global-development-2021_405e4c32-en*.

[53] Asamblea General: A/HRC/56/61, «Erradicar la pobreza más allá del crecimiento», Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Olivier De Schutter, 1 de mayo de 2024, párrs. 16-19.

[54] *Ibid*.

VI. LA INTERSECCIONALIDAD COMO PARADIGMA EN LA EVALUACIÓN DE LA POBREZA

Una de las premisas de la intereseccionalidad consiste en cuestionar la idea de que los grupos sociales son homogéneos y unificados. Como se ha puesto de manifiesto anteriormente, no todas las mujeres sufren las mismas desventajas o discriminaciones que las llevan al umbral de la pobreza. La falta de adopción de un enfoque intereseccional puede dar a lugar a una «política de invisibilidad», es decir, que una persona o un grupo que sufre múltiples discriminaciones puede quedar fuera del alcance de los beneficios o de la protección social de las políticas públicas[55].

Uno de los principales problemas a la hora de abordar la feminización de la pobreza es la falta de información adecuada que permita conocer las causas estructurales de la pobreza entre las mujeres. En este sentido, «acabar con la pobreza y la exclusión social entre las mujeres requiere necesariamente mejorar el aparato estadístico oficial para que deje de ser ciego al género»[56]. Aunque está ampliamente aceptado el carácter multidimensional de la pobreza, el Banco Mundial sigue utilizando como indicador de pobreza el nivel de ingresos, estableciendo como línea internacional de pobreza 2,15 dólares por persona diaria utilizando los precios de 2017. Esto significa que cualquier persona que viva con menos de 2.15 dólares al día se encuentra en pobreza extrema. Aproximadamente 701 millones de personas en todo el mundo estaban en esta situación en 2019[57].

En España, se utiliza la tasa AROPE por sus siglas en inglés («At Risk of Poverty and/or of Exclusion») adoptada a partir de la Estrategia Europa 2020 de la Unión Europea, que tiene entre sus objetivos luchar contra la pobreza y reducirla en un 25 por ciento[58]. La tasa AROPE calcula las personas en riesgo de pobreza o exclusión social no solo los términos monetarios (nivel de renta), sino que incluye un concepto multidimensional mediante la inclusión de tres subindicadores[59]:

- tasa de riesgo de pobreza después de transferencias sociales[60],

---

[55] Canan Corus *et al*., «Transforming Poverty-Related Policy with Intersectionality», *Journal of Public Policy & Marketing*, vol. 35, núm. 2, 2016, pp.211-222, p.211.

[56] Leonor Canals *et al*., «El Estado de La Pobreza. Seguimiento de Los Indicadores de La Agenda UE 2030 (2015-2022). Pobreza y Brecha de Género», Madrid, octubre de 2023, p. 4.

[57] Banco Mundial, «Mesuring Poverty», en: *https://www.worldbank.org/en/topic/measuringpoverty.*

[58] Comisión Europea, «Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador», COM (2010) 2020 final, 3 de marzo de 2010.

[59] Aitana Alguacil Denche, Leonor Canals Botas y Juan Carlos Llano Ortiz, «El Estado de La Pobreza 2024. Primer Avance de Resultados», Madrid, 2024.

[60] El umbral de pobreza es el importe monetario que delimita en función de la renta neta percibida si una persona es considerada pobre o no. Se calcula anualmente como un porcentaje

- carencia material severa de bienes[61],
- hogares que presentan muy baja intensidad laboral[62].

Una persona se incluye entre la población en riesgo de pobreza o exclusión social cuando presenta alguno de los tres componentes, predominando el indicador por estar en riesgo de pobreza monetaria. Según el Instituto Nacional de Estadística (INE), estos indicadores incluyen información del porcentaje de personas en riesgo de pobreza o exclusión social por grupos de edad, por tipo de hogar, por quintil de renta y tipo de hogar, según situación laboral, según nivel de educación, según país de nacimiento[63].

En el ámbito internacional, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), incorporó a partir del 2010 el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) como parte de su informe anual de Desarrollo Humano. Este análisis incluye las graves privaciones que las personas sufren simultáneamente en ciento diez países en áreas como la educación, la salud y los estándares de vida. Estas tres dimensiones incluyen diez indicadores en total: nutrición y mortalidad infantil (salud); años de escolarización y asistencia al colegio (educación); combustible para cocinar, saneamiento, agua potable, electricidad, vivienda, activos (nivel de vida). El IPM evalúa la pobreza a nivel individual: si una persona está privada en un tercio o más de diez indicadores (ponderados),

---

de la media nacional de ingresos por unidad de consumo. Los dos umbrales más utilizados son el valor que alcanza el 60 por ciento de la mediana, mediante el que se define el riesgo de pobreza, y el que corresponde al 40 por ciento de la mediana, que marca el límite de lo que se considera pobreza severa.

[61] La carencia o privación material y social severa (PMSS), tras los cambios metodológicos realizados en la medición de los datos del año 2021, es un indicador constituido por trece componentes, de los cuales siete se definen a nivel hogar y seis son personales y diferentes para cada miembro del hogar. Se considera que una persona está en privación material y social severa si cumple los criterios de siete de los trece ítems definidos. A escala hogar los ítems son: 1) No puede permitirse ir de vacaciones al menos una semana al año; 2) No puede permitirse una comida de carne, pollo o pescado cada dos días; 3) No puede permitirse mantener la vivienda con una temperatura adecuada; 4) No tiene capacidad para afrontar gastos imprevistos; 5) Ha tenido retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal (hipoteca o alquiler, recibos de gas, comunidad…) o en compras a plazos en los últimos doce meses; 6) No puede permitirse disponer de un automóvil; 7) No puede sustituir muebles estropeados o viejos. Los conceptos a nivel personal son: 1) No puede permitirse sustituir ropa estropeada por otra nueva, o bien permitirse tener dos pares de zapatos en buenas condiciones; 2) No puede permitirse reunirse con amigos/familia para comer o tomar algo al menos una vez al mes; 3) No puede permitirse participar regularmente en actividades de ocio; 4) No puede permitirse gastar una pequeña cantidad de dinero en sí mismo; 5) No puede permitirse conexión a internet.

[62] Se refiere a personas que viven en «hogares en los que sus miembros en edad de trabajar (personas de 18 a 64 años, excluyendo los estudiantes de 18 a 24 años, los jubilados o retirados, así como las personas inactivas entre 60 y 64 cuya fuente principal de ingresos del hogar sean las pensiones) lo hicieron menos del 20 por ciento del total de su potencial de trabajo durante el año de referencia.

[63] INE, «Riesgo de pobreza o exclusión social (estrategia Europa 2020). Indicador AROPE», en: *https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=10005&L=0.*

el IPM global la identifica como «pobre según el MPI». La magnitud de su pobreza también se mide a través del porcentaje de privaciones que está experimentando[64].

En el 2023, el PNUD propuso incorporar la perspectiva de género en la medición de la pobreza multidimensional y realizó un estudio enfocado en la región de América Latina y el Caribe[65]. Para ello se plantearon tres estrategias posibles: la integración de indicadores de género en los IPM; el análisis de los IPM con perspectiva de género a partir del desglose de los indicadores por sexo; y la elaboración de un IPM específico para mujeres. El PNUD finalmente optó por la última opción y llevó a cabo un estudio en diez países de la región y propuso un IPM con foco en mujeres de diez indicadores y cinco dimensiones, a saber: 1) salud y servicios de cuidado; 2) nivel educativo y estructura del hogar; 3) autonomía económica; 4) acceso a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC); y 5) vivienda y acceso a servicios básicos[66].

Una de las conclusiones a las que llegó el estudio del PNUD utilizando el IPM específico para mujeres fue que los indicadores «no perceptora de ingresos», «sin seguro de salud» y «monoparentales con alta dependencia económica» eran más importantes en la zona urbana. Mientras que en las zonas rurales las privaciones en materia de «hacinamiento digital», «sin servicios en la vivienda» y «nivel educativo insuficiente» fueron más destacados[67].

No obstante, estos indicadores con perspectiva de género del PNUD no incluyeron elementos de interseccionalidad. Para incorporar este enfoque que permita conocer las distintas formas de discriminación de las mujeres, es importante desglosar los datos según la edad, etnia, discapacidad, área geográfica, identidad de género, orientación sexual, religión, estatus migratorio, nacionalidad, nivel de ingresos. Entre los indicadores, quedaron fuera los relacionados con el uso del tiempo, la violencia contra la mujeres y cuestiones de salud sexual y reproductiva por cuestiones técnicas, pero también sería importante tenerlos en cuenta cuando se analiza la pobreza con perspectiva de género.

---

[64] *Global Multidimensional Poverty Index*, Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI), en: *https://ophi.org.uk/global-mpi*.

[65] Guillermina Martín, Elga Salvador, y Jessica Suarez, «Índice de Pobreza Multidimensional Con Foco En Mujeres Para América Latina y El Caribe», PNUD, Nueva York, 2023.

[66] *Ibid*., p. 31. Cada dimensión tenía dos indicadores: Sin seguro de salud y sin servicio de cuidado infantil (salud y servicios de cuidados); nivel educativo insuficiente y monomarental con alta dependencia económica (nivel de educativo y estructura del hogar); condición de actividad desfavorable y mujer no receptora de ingresos (actividad y autonomía económica); sin acceso a internet y hacinamiento digital (acceso a TIC); y habitabilidad inadecuada de la vivienda y vivienda si algún servicio (vivienda y servicios).

[67] *Ibid*., p. 50.

VII. REFLEXIONES FINALES

La eliminación efectiva de la pobreza y exclusión social que afectan a las mujeres exige una revisión integral de los índices de medición de la pobreza internacional y nacional, incorporando indicadores que consideren las diferencias de género y otras formas de discriminación de las mujeres. La comprensión profunda de la pobreza y exclusión social femenina se ve obstaculizada a menudo por dos factores estadísticos clave: el uso del hogar como unidad principal de medición y la insuficiencia de muestras que permitan desglosar todos los datos por sexo. Aunque muchas veces los indicadores de la pobreza separan la persona cabeza de la familia por sexo, no es suficiente porque estos indicadores no tienen en cuenta las diferencias de género en cuanto al uso del tiempo, el trabajo no remunerado dedicado a los cuidados y al hogar, así como la distribución de gastos y recursos dentro del hogar. En este sentido, es importante que las políticas públicas y de protección social no perpetúen las desigualdades de género ni los factores que feminizan la pobreza, y que se eviten aquellas políticas que invisibilizan a determinados grupos o que no consideran las diversas formas de discriminación que pueden sufrir las mujeres de manera simultánea.

Aunque el IPM promueve enfoques integrales para abordar la pobreza multidimensional, en línea con la Agenda 2030 y los ODS, su eficacia depende de integrar de manera coherente y sistemática las variables de género e interseccionalidad. Solo mediante IPM específicos para mujeres, que incluyan indicadores de discriminación interseccional, es posible abordar las causas estructurales de la pobreza femenina y sus consecuencias, así como cumplir con los ODS de erradicación de la pobreza y reducción de la desigualdad.

ESTRATEGIAS CONTRA LA POBREZA
Y ORDENAMIENTO JURÍDICO INTERNACIONAL
Jordi Bonet y Márcia Rodrigues Bertold (eds.)
ISBN: 979-13-87913-51-9
Madrid, 2025
pp. 237-254
DOI: *10.37417/estrategias-contra-pobreza/08*
Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales
Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License

LA LUCHA CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA

COMBATING POVERTY AND SOCIAL EXCLUSION IN THE EUROPEAN UNION

Luis Jimena Quesada[1]

SUMARIO: I. CONSIDERACIONES INTRODUCTORIAS: LA BASE HABILITANTE ORIGINARIA Y EL OBJETIVO DE MEJORA DE LAS CONDICIONES DE VIDA.—II. LA LUCHA CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL COMO POLÍTICA COMUNITARIA.—III. PERFILES EVOLUTIVOS DEL DERECHO A LA PROTECCIÓN CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA.—IV. LA NECESIDAD DE DISEÑAR UN MODELO SOCIAL EUROPEO CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL INCARDINADO EN EL SISTEMA DE DERECHOS HUMANOS.—V. REFLEXIONES CONCLUSIVAS: HACIA UNA CIUDADANÍA PLENA EN LA UNIÓN EUROPEA.

I. CONSIDERACIONES INTRODUCTORIAS: LA BASE HABILITANTE ORIGINARIA Y EL OBJETIVO DE MEJORA DE LAS CONDICIONES DE VIDA

Es de sobra conocido que el *leitmotiv* de la creación de las Comunidades Europeas en 1951 (CECA) y 1957 (las entonces CEE y EU-

[1] Catedrático de Derecho Constitucional en la Universitat de València (*Luis.Jimena@uv.es*). Estudio realizado en el marco del Grupo de Investigación sobre Derechos Humanos y Carta Social Europea de la Universitat de València (referencia: GIUV2013-148). Todas las páginas web mencionadas en el presente estudio han sido consultadas el 7 de enero de 2026.

RATOM) fue la consecución de unas condiciones de vida pacíficas y duraderas en el Viejo Continente a través de la integración económica. En este sentido, la propia mejora de las condiciones de vida de las personas y, por ende, la protección frente a la pobreza y la exclusión social, debía venir de la mano del establecimiento de un mercado común basado en las cuatro libertades económicas clásicas (libre circulación de personas, capitales, mercancías y servicios).

A este respecto, resulta interesante comparar estas cuatro libertades comunitarias (y, especialmente, la primera) con las que mencionó el 32.º presidente de Estados Unidos Franklin D. Roosevelt en su famoso Discurso sobre el estado de la Unión de 6 de enero de 1941 (sobre todo, la libertad de no hallarse en estado de necesidad, junto a la libertad de palabra y de expresión, la libertad de culto, y la libertad de no vivir con miedo[2]).

En particular, en el Preámbulo del Tratado de Roma de la Comunidad Económica Europea (CEE) se fijaba el fin esencial de las Partes Contratantes de aunar esfuerzos en aras de «la constante mejora de las condiciones de vida y de trabajo de sus pueblos», un objetivo al que atendía (ya en el texto articulado) la creación de un Fondo Social Europeo, «con objeto de mejorar las posibilidades de empleo de los trabajadores y contribuir a la elevación de su nivel de vida» (art. 3.i y art. 123), así como los fines de la política social incardinados en la dinámica del mercado y de la integración (art. 117); unos fines que se singularizaban, en el marco de los concretos objetivos de la política agrícola común, en la garantía de «un nivel de vida equitativo a la población agrícola, en especial, mediante el aumento de la renta individual de los que trabajan en la agricultura» (art. 39.1.b).

Desde luego, la tensión entre el funcionamiento del mercado común y estos objetivos concretos ha sido objeto de controversias (con jurisprudencia del Tribunal de Justicia, que ha conferido un mayor peso al mercado)[3], las cuales no son ajenas a nuestros días: una muestra de ello ha sido la contundente protesta de los agricultores franceses a finales de enero e inicios de febrero de 2024 (secundada en otros países de la Unión Europea - UE). Con respecto a dicha protesta se ha percibido un descontento crónico dada la incertidumbre de su actividad al tener poca capacidad de reacción ante coyunturas adversas, sean climatológicas

---

[2] De esas «four essential human freedoms» mencionadas por Roosevelt, las tres últimas han sido consideradas como definitorias del liberalismo, en contraste con la primera («freedom from want»): Kathleen Grace Donohue, *Freedom from Want: American Liberalism and the Idea of the Consumer (New Studies in American Intellectual and Cultural History)*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2006.

[3] Como ilustración, véase la Sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de julio de 1994, *Grecia/Consejo*, C-353/92, ECLI:EU:C:1994:295, apdos. 32-42. Más recientemente, entre otras, Sentencia de 7 de junio de 2023, *NN y Regione Lombardia*, C-636/21, ECLI:EU:C:2023:453, apdos. 28-35.

(sequías, heladas, granizo…), económicas (volatilidad de los mercados, competencia de terceros países…) o políticas (guerras bélicas o comerciales, bloqueo de las cadenas de suministro…) y, por ello mismo, su situación de vulnerabilidad viviendo «al límite, con una sensación de incertidumbre respecto al futuro» que «les lleva a vivir su profesión con desasosiego»[4].

II. LA LUCHA CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL COMO POLÍTICA COMUNITARIA

El reseñado objetivo indirecto, implícito o sectorial de protección contra la pobreza y la exclusión social quedó asimismo diluido entre los objetivos de la nueva política social introducida mediante el Acta Única Europea. Así las cosas, la entonces Comunidad todavía apelaba a la base de las competencias implícitas (art. 235 del Tratado de la Comunidad Económica Europea-TCEE) para adoptar interesantes iniciativas de *soft-law* que mostraban tímidas acciones (movidas por el método funcional combinando objetivos y políticas). Una de dichas acciones fue la adopción por el Consejo de una *Resolución de 29 de septiembre de 1989 relativa a la lucha contra la exclusión social* en donde esta se considera «un componente importante de la dimensión social del mercado interior». En la misma línea, cabe citar algunos aspectos de otro instrumento programático como la *Carta comunitaria de los derechos fundamentales de los trabajadores de 9 de diciembre de 1989* (concretamente, su octavo considerando y sus puntos 10 y 25). Y, unos meses antes, animó el debate en la materia un Dictamen del Comité Económico y Social sobre la pobreza de 12 de julio de 1989 en el que se recomendaba el establecimiento de «un mínimo social concebido para ser a la vez una red de seguridad para los pobres y un instrumento necesario para su reinserción social»[5].

Reseñado lo anterior, no más incisivo fue el Tratado de Maastricht, que únicamente mencionó de manera explícita y, por vez primera, «la lucha contra la pobreza», pero «en los países en desarrollo»[6], como si se tratase solamente de un problema externo y no hubiese personas que sufren la pobreza en el «interior» del mundo desarrollado («cuarto mundo»); por lo demás, no hubo un enfoque de ciudadanía de amplio espectro que apostara por el bienestar y la inclusión social (apartado V, *infra*). En todo caso, prosiguió la adopción de instrumentos de *soft-law*,

---

[4] Eduardo Moyano, «Días de cólera en la agricultura europea», Blogópolis, 29 de enero de 2024, en: *https://cordopolis.eldiario.es/blogopolis/los-astros-y-los-dias/dias-colera-agricultura-europea_132_10873260.html.*

[5] *DOUE* C 221/10, de 28 de agosto de 1989, p. 10.

[6] Como parte de la política de la Comunidad en el ámbito de la cooperación al desarrollo (art. 130 U).

como la *Recomendación del Consejo 92/441/CEE, de 24 de junio de 1992, sobre los criterios comunes relativos a recursos y prestaciones suficientes en los sistemas de protección social*[7]: en dicho acto jurídico no vinculante se apelaba a la cohesión social en la Comunidad para fomentar la solidaridad con las personas más necesitadas y vulnerables; o se señalaba que el respeto de la dignidad forma parte de los derechos fundamentales «que constituyen el fundamento del Derecho comunitario, como se reconocen en el preámbulo del Acta Única Europea».

Diversamente, el Tratado de Ámsterdam sí consagró expresamente como objetivo de la política social «la lucha contra las exclusiones» (art. 117 del Tratado de la Comunidad Europea - TCE). Con soporte, entre otras, en esta base habilitante, en el año 2000 se creó un Comité de Protección Social (luego recogido en el art. 160 Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea - TFUE), así como (con apoyo en la Estrategia de Lisboa, puesta en práctica ese mismo año 2000) un mecanismo de supervisión y coordinación (consistente en la definición de objetivos, la medición de la pobreza sobre la base de un conjunto de indicadores y valores de referencia, directrices para los Estados miembros y planes de acción nacionales contra la pobreza) y el denominado «Método Abierto de Coordinación» (como proceso voluntario de cooperación política basado en los objetivos e indicadores comunes acordados).

Por su lado, el Tratado de Niza modificó el art. 137 TCE incidiendo en que, para la consecución de los objetivos de política social, la Comunidad debía apoyar y complementar la acción de los Estados miembros en el ámbito de «la lucha contra la exclusión social». Bajo la vigencia de esta última gran reforma, la Comisión adoptó la *Recomendación 2008/867/CE, de 3 de octubre de 2008, sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral*[8], en donde además de traerse a colación el citado art. 137 TCE, se mencionaba asimismo el art. 34 de la Carta de los Derechos Fundamentales (CDFUE) —sobre el que se volverá después—, y que debía entrar en vigor un año más tarde, con el Tratado de Lisboa.

Situándonos ya en las coordenadas de la última gran reforma, mediante el Tratado de Lisboa se estableció la erradicación contra la pobreza como objetivo político de su acción exterior en los arts. 3.5 y 21.2.d) del Tratado de la Unión Europea (TUE) y en el art. 208.1 del TFUE[9]; adicionalmente, se fijó el objetivo de la Unión de combatir la

---

[7] *DOUE* L 245/49 de 26 de agosto de 1992, p. 46.

[8] *DOUE* L 307/11 de 18 de noviembre de 2008.

[9] Estas disposiciones del TUE y del TFUE se inspiraron, respectivamente, en los arts. I-3.4, III-292.2.d) y III-293.1 del frustrado Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa de 2004 en lo atinente a la erradicación de la pobreza, mientras que los preceptos del TUE y del TFUE en materia de lucha contra la exclusión social tuvieron como antecedente

exclusión social (art. 3.3 TUE), incluso de una manera transversal en la definición y ejecución de sus políticas y acciones (a través de una nueva cláusula social horizontal en el art. 9 TFUE) y en la más concreta definición de la política social (art. 153.1.j TFUE).

En esta línea, como elemento dinamizador de la política de la UE con impacto en la lucha contra la pobreza y la exclusión es insoslayable mencionar la Estrategia Europa 2020, lanzada en marzo de 2010[10] y que fue acompañada con la puesta en marcha por la Comisión, en diciembre de 2010, de la Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social, junto a otras iniciativas relevantes (entre ellas, una evaluación de las estrategias nacionales de inclusión activa o un Libro blanco sobre las pensiones, sin olvidar las propuestas asociadas a la creación del Semestre Europeo en 2010 motivada por la crisis económica y financiera mundial que estalló en 2008)[11].

Lo cierto es que la Estrategia Europa 2020 introdujo unos objetivos comunes de lucha contra la pobreza y la exclusión social (reducir el número de personas que viven en la Unión por debajo del umbral de la pobreza en un 25 por ciento y sacar a más de veinte millones de personas de la pobreza para 2020) que no fueron cumplidos. A tal efecto, en el contexto de la crisis pandémica iniciada en 2020, la Comisión lanzó en marzo de 2021 un nuevo objetivo de reducción de la pobreza a conseguir en 2030 que cifró en al menos quince millones de personas (cinco millones en lo que afecta a infancia y adolescencia); y ello lo hizo como parte del Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales[12].

---

los arts. I-3.3, III-117 y III-2010.1.j) del Tratado Constitucional. Un antecedente interesante, una década antes, lo suministró el punto 7 (dedicado a la «protección social») del Título VIII del Proyecto Herman sobre la Constitución de la Unión Europea de 1994. El apdo. b) decía: «Toda persona que carezca de *recursos suficientes* tendrá derecho a la *asistencia social y sanitaria*». Los otros tres apartados del punto 7 (a, c y d, respectivamente) establecían: «a) Toda persona tiene derecho a beneficiarse de medidas que favorezcan a su *salud.* […] c) Los trabajadores por cuenta ajena, los autónomos y sus derechohabientes tienen derecho a la *seguridad social* o a un sistema equivalente, d) Toda persona que, por razones ajenas a su voluntad, no pueda acceder a una *vivienda digna* tiene derecho a la ayuda de las autoridades públicas competentes».

[10] Comisión Europea: COM(2010) 2020 final, «Comunicación de la Comisión Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador», 3 de marzo de 2010.

[11] Recuérdese que el Semestre Europeo fue establecido por el Consejo Europeo en 2010 con apoyo en los arts. 121 y 148 TFUE con el objetivo de fortalecer la gobernanza económica y mejorar la coordinación de las políticas sociales entre los Estados miembros. En lo que nos interesa, un elemento clave de cada Semestre es el cuadro de indicadores sociales, entre los que figuran la desigualdad de renta, el ingreso familiar disponible, la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social, la tasa de jóvenes que ni estudian, ni trabajan, ni reciben formación (los «nini») y los efectos de las transferencias sociales en la reducción de la pobreza.

[12] Comisión Europea: COM(2021) 102 final «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales», 4 de marzo de 2021.

El citado Pilar, proclamado solemnemente como instrumento programático en noviembre de 2017 en la Cumbre Social de Gotemburgo (Suecia)[13], dedica diez de sus veinte objetivos (del 11 al 20) a la «protección e inclusión social» (Capítulo III), pudiendo destacarse los objetivos 11 (*asistencia y apoyo a los niños*: «a. Los niños tienen derecho a disfrutar de una educación y asistencia infantil asequibles y de buena calidad. b. Los niños tienen derecho a la protección contra la pobreza»), 14 (*renta mínima*: «Toda persona que carezca de recursos suficientes tiene derecho a unas prestaciones de renta mínima adecuadas que garanticen una vida digna a lo largo de todas las etapas de la vida, así como el acceso a bienes y servicios de capacitación. Para las personas que pueden trabajar, las prestaciones de renta mínima deben combinarse con incentivos a la [re]integración en el mercado laboral») y 19 (*vivienda y asistencia para las personas sin hogar*: «a. Deberá proporcionarse a las personas necesitadas acceso a viviendas sociales o ayudas a la vivienda de buena calidad. b. Las personas vulnerables tienen derecho a una asistencia y una protección adecuadas frente a un desalojo forzoso. c. Deberán facilitarse a las personas sin hogar un alojamiento y los servicios adecuados con el fin de promover su inclusión social»)[14].

El caso es que los objetivos del Pilar han servido de base inspiradora para la adopción de medidas políticas y legislativas, tanto a escala nacional[15] como a nivel europeo. En lo que concierne a este segundo nivel, que conforma nuestro objeto de estudio, merece la pena destacar como actos legislativos los tres siguientes: de un lado, el Reglamento (UE) 2021/1057, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establece el Fondo Social Europeo Plus (FSE+), con ambiciosas medidas para reducir la pobreza y la exclusión social[16]; de otro lado, la Directiva (UE) 2022/2041 del Parlamento Europeo y

---

[13] Véase el texto oficial de: Parlamento Europeo, Consejo y Comisión Europea, «Proclamación interinstitucional sobre el Pilar Europeo de Derechos Sociales», *DOUE, C*428/10, de 13 de diciembre de 2017.

[14] Los otros objetivos básicos del capítulo III son los siguientes: 12. Protección social. 13. Prestaciones por desempleo. 15. Pensiones y prestaciones de vejez. 16. Sanidad (incluido el derecho de toda persona «a un acceso oportuno a asistencia sanitaria asequible»). 17. Inclusión de las personas con discapacidad. 18. Cuidados de larga duración. Y 20. Acceso a los servicios esenciales («incluidos el agua, el saneamiento, la energía, el transporte, los servicios financieros y las comunicaciones digitales. Deberá prestarse a las personas necesitadas apoyo para el acceso a estos servicios»).

[15] Al respecto, véase el estudio de Beatriz Tomás Mallén, «El impacto del Pilar Europeo de Derechos Sociales en la legislación española», *Lex Social*, vol. 13, núm. 1, 2023.

[16] Así, se exige a los Estados miembros que al menos el 25 por ciento de sus recursos nacionales del capítulo del FSE+ se destine a la inclusión social, que al menos el 3 por ciento del presupuesto se dedique a ayuda alimentaria y a asistencia material básica para las personas más desfavorecidas y, en los Estados miembros en los que el número de niños y de niñas con alto riesgo de pobreza sea superior a la media de la Unión, que un 5 por ciento de los recursos del FSE+ se destine a medidas que contribuyan a que los niños y las niñas tengan el mismo

del Consejo de 19 de octubre de 2022 sobre unos salarios mínimos adecuados en la Unión Europea, en donde se considera que «los salarios mínimos que proporcionan un nivel de vida digno y que, por lo tanto, cumplen un umbral de dignidad pueden contribuir a reducir la pobreza a escala nacional y a sostener la demanda interna y el poder adquisitivo, a reforzar los incentivos al trabajo y a reducir las desigualdades salariales, la brecha salarial de género y la pobreza de los ocupados, así como a limitar la caída de los ingresos durante recesiones económicas» (considerando 8); y, en tercer lugar, la Directiva (UE) 2023/1791 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de septiembre de 2023 relativa a la eficiencia energética, incidiendo en la lucha contra la pobreza energética y el concepto de «cliente vulnerable» que ya habían sido objeto de actos jurídicos anteriores[17].

Por otra parte, el Plan de Acción del Pilar Europeo ha dado pie a una serie de actos jurídicos no vinculantes y de iniciativas relevantes encaminados a fomentar las políticas públicas contra la pobreza y la exclusión social, tales como varias Estrategias de la UE para combatir situaciones de vulnerabilidad (por ejemplo, en clave de infantilización o feminización de la pobreza), la *Recomendación (UE) 2021/1004 del Consejo de 14 de junio de 2021 por la que se establece una Garantía Infantil Europea*, la Plataforma Europea para Combatir el Sinhogarismo, la *Recomendación del Consejo de 30 de enero de 2023 sobre una renta mínima adecuada que procure la inclusión activa*, la Estrategia Europea de Cuidados presentada en septiembre de 2022, o un Grupo de Alto Nivel para reflexionar y realizar propuestas sobre el Futuro de la Protección Social y del Estado de Bienestar[18].

Llegados a este punto, cabe observar que los actos jurídicos vinculantes mencionados, pese a ser relevantes e impactar en el combate contra la pobreza y la exclusión social, tienen bases habilitantes conexas, puesto que dicho combate constituye uno de los objetivos específicos de la Unión y sus Estados miembros en el ámbito de la política social del art. 153 TFUE, por lo que el objetivo del bienestar y la inclusión social solamente es susceptible de lograrse con soporte en la cooperación no legislativa (en especial, el Método Abierto de Coordinación).

---

acceso a asistencia sanitaria, educación y atención infantil gratuitas, así como a vivienda digna y a una alimentación adecuada.

[17] Como la ya derogada Directiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, *DOUE* L211/55, de 14 de agosto de 2009, sustituida por la Directiva (UE) 2019/944 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, *DOUE*, L158/125, de 14 de junio de 2019.

[18] A título de ejemplo, léase el informe del grupo: European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, *The future of social protection and of the welfare state in the EU*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2023, en: *https://revista.seg-social.es/documents/39386/1950333/the+future+of+social+protection+and+of+the+welfare.pdf/297ade75-bbe3-07f1-adc6-df1b0e1cf05f?t=1684755733910.*

Así las cosas, la lucha contra la pobreza y la exclusión social no deja de ser un objetivo a conseguir mediante política pública y, por ende, por mor de la voluntad política; lo cual nos impulsa a continuación a reflexionar sobre la posible exigencia de esa lucha bajo el manto de los derechos fundamentales.

III. PERFILES EVOLUTIVOS DEL DERECHO A LA PROTECCIÓN CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA

La evolución de la protección contra la pobreza y la exclusión social en el seno de la UE, para que no únicamente se configure como una política pública sino asimismo como un derecho exigible, aparentemente se vislumbra con la fuerza vinculante de la CDFUE mediante la vigencia del Tratado de Lisboa. En efecto, la denominación del nuevo catálogo es todo él «Carta de los Derechos Fundamentales», por lo que cabría deducir que todos los derechos que integran su contenido responderían a dicho estatuto, entre ellos el derecho a la seguridad social y a la ayuda social reconocido en el art. 34.3[19]. Semejante deducción sería tanto más lógica cuanto que las fuentes inspiradoras de dicha disposición son derechos sociales fundamentales consagrados a su vez en la Carta Social Europea (CSE), originaria de 1961 y revisada de 1996, según las explicaciones anejas a CDFUE: ese apdo. 3 del art. 34 CDFUE «*se inspira en el artículo 13 de la Carta Social Europea y en los artículos 30 y 31 de la Carta Social revisada*».

Sin embargo, tan razonable y loable deducción se trunca paradójica y contradictoriamente en el propio texto de la CDFUE cuando en su Preámbulo efectúa una distinción entre principios y derechos (luego recogida asimismo en el texto articulado)[20] cuya finalidad indisimulada consiste en atribuir la categoría de principios a los derechos sociales fundamentales. La paradoja y contradicción de ese propósito restrictivo ha sido secundada por la jurisprudencia del TJUE[21], quien no solamente ha venido tradicionalmente ubicando los derechos sociales como secundarios o relegados con respecto a las libertades económicas

[19] La redacción del art. 34.3 CDFUE es la siguiente: «Con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho de la Unión y por las legislaciones y prácticas nacionales».

[20] Particularmente, última frase del Preámbulo y texto articulado (arts. 51 y 52.5).

[21] A título de ejemplo, al abordar el alcance del art. 34 CDFUE, el TJUE declaró en su Auto de 16 de julio de 2015, *Sánchez Morcillo*, C-539/14, ECLI:EU:C:2015:508: «esa disposición de la Carta no garantiza el derecho a la vivienda sino el "derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda" en el marco de las políticas sociales basadas en el artículo 153 TFUE» (apdo. 39).

con anterioridad a la vigencia de la CDFUE[22], sino que ha corroborado dicha posición tras la vigencia de ella, ya sea rebajando su grado de exigibilidad en las relaciones entre particulares[23], ya sea atribuyéndoles explícitamente la condición de principios, con algún apunte procedimental[24] o cosméticamente interesante, pero aislado[25].

La lectura efectuada no ha sido corregida por el citado Pilar Europeo de Derechos Sociales proclamado solemnemente en 2017. De nuevo, pese a la denominación («Derechos»), su régimen jurídico se reconduce explícitamente a una mera naturaleza programática, no vinculante o de *soft-law*. Por consiguiente, los derechos que entroncan con la protección contra la pobreza y la exclusión social se conforman como simples objetivos que, como se ha señalado y confirma el plan de acción del Pilar adoptado en marzo de 2021 (apartado II, *supra*), inspiran la política y la acción legislativa de la Unión y de los Estados miembros, sin erigirse en vectores directos de justiciabilidad.

Dicho lo cual, nos es dado interrogarnos acerca del alcance real del Pilar. Ciertamente, sería posible argüir que dota de mayor visibilidad a los derechos sociales y que, a su albur, la Unión y los Estados *pueden* llevar a cabo iniciativas políticas y legislativas. Ahora bien, tampoco es descabellado esgrimir en sentido opuesto que el Pilar ha servido para neutralizar la visibilidad y el alcance jurídico de los instrumentos jurídicos vinculantes ya adoptados en el seno de la propia Unión (em-

---

[22] Lo ilustra la conocida Sentencia de 18 de diciembre de 2007, *Laval,* C-341/05, ECLI:EU:C:2007:809, que tuvo su origen en un conflicto derivado de la pretendida acción sindical tendente a contrarrestar prácticas deslocalizadoras de «dumping social». Sobre dicha sentencia se ha comentado que el TJUE se decantó por ubicar el derecho de acción colectiva de los asalariados en la categoría de «derechos fundamentales de segundo rango» supeditados a las libertades económicas: Pierre Rodière, «L'impact des libertés économiques sur les droits sociaux dans la jurisprudence de la CJCE», *Droit social*, 5, 2010, p. 578. Crítica análoga formuló Jasone Astola Madariaga, «Lo social y lo económico en los Tratados de la Unión y en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia», *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, 13, 2009, pp. 376-377. Y, más recientemente, Xosé Manuel Carril Vázquez, «Los golpes bajos de la Unión Europea a la Carta Social Europea», *Lex Social*, vol. 13, núm. 2, 2023.

[23] Especialmente, desde la Sentencia de 15 de enero de 2014, *Association de médiation sociale, AMS*, C-176/12, ECLI:EU:C:2014:2. Como compensación, quedó vislumbrada la eficacia horizontal o *inter privatos* de los derechos sociales en la posterior Sentencia de 17 de abril de 2018, *Vera Egenberger*, C-414/16, ECLI:EU:C:2018:257, secundada por pronunciamientos más recientes como, entre otras, las Sentencias de 14 de mayo de 2019, *Federación de Servicios de Comisiones Obreras*, C-55/18, ECLI:EU:C:2019:402, de 6 de octubre de 2020, *État luxembourgeois*, C-245/19 y C-246/19, ECLI:EU:C:2020:795, o de 15 de abril de 2021, *Braathens Regional Aviation*, C-30/19, ECLI:EU:C:2021:269.

[24] Sentencia de 14 de marzo de 2013, *Aziz*, C-415/11, ECLI:EU:C:2013:164.

[25] Sentencia de 10 de septiembre de 2014, *Kušionová*, C-34/13, ECLI:EU:C:2014:2189: «En el Derecho de la Unión, *el derecho a la vivienda es un derecho fundamental garantizado por el artículo 7 de la Carta* que el tribunal remitente debe tomar en consideración al aplicar la Directiva 93/13» (apdo. 65). Curiosamente, se reconduce la vivienda a la dimensión cívico-política del art. 7 CDFUE (derecho al respeto de la vida privada y familiar y del domicilio), sin alusión alguna a la dimensión socio-económica del art. 34.

pezando por la CDFUE) y, más aún, de los estándares normativos más relevantes en la materia adoptados en el seno del Consejo de Europa (que, como se constata en las propias explicaciones anejas a la CDFUE, han servido de fuente de inspiración para la elaboración del catálogo fundamental de la Unión).

En otras palabras: ¿Para qué servía un Pilar de Derechos Sociales programático cuando esta categoría de derechos fundamentales ya estaba integrada en un instrumento vinculante como la CDFUE o como la CSE del Consejo de Europa —en la que son Partes Contratantes todos los Estados miembros de la Unión—? O, para que se entienda mejor lo que estamos sugiriendo: ¿habría sido razonable, contando ya con la CDFUE y su importante catálogo de derechos civiles y políticos, o con el CEDH del Consejo de Europa, que se proclamara a estas alturas de la evolución de la *Europa de los derechos* un «Pilar Europeo de Derechos Civiles y Políticos»? Tales interrogantes no son banales y, al contrario, nos interpelan intensamente sobre la necesidad de diseñar un modelo social europeo contra la pobreza y la exclusión social insertado en el sistema de derechos humanos; lo que es objeto de atención seguidamente.

IV. LA NECESIDAD DE DISEÑAR UN MODELO SOCIAL EUROPEO CONTRA LA PROBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL INCARDINADO EN EL SISTEMA DE DERECHOS HUMANOS

En este punto, es menester reflexionar sobre la incertidumbre y, peor aún, desconfianza, que ha generado la adopción y el alcance del Pilar Europeo de Derechos Sociales, puesto que suscita la reconducción de la protección contra la pobreza y la exclusión social en el ámbito nacional a la mera voluntad política neutralizando su reconocimiento como derecho fundamental. Basta ilustrarlo por referencia a una legislación crucial para ese combate contra la pobreza y la exclusión social como es la novedosa normativa española de 2020-2021 sobre el Ingreso Mínimo Vital (IMV)[26]. Indudablemente, dicha normativa ha comportado progresividad en cuanto a la acción protectora con respecto al hito que significó incluso la Ley de prestaciones no contributivas de 1990[27]. Pero, por otra parte, las fuentes inspiradoras de dicha legislación de 2020-2021 (sendos Preámbulos del Decreto-ley 2020/2020 y

[26] Real Decreto-ley 20/2020, de 20 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital, *BOE*, núm. 154 de 1 de junio de 2020 y Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital, *BOE*, núm. 304 de 21 de diciembre de 2021.

[27] Si bien los cambios normativos intermedios no siempre han discurrido por esos derroteros favorables, como ha estudiado José Luis Monereo Pérez, «El derecho social al ingreso mínimo vital», *Temas Laborales*, 2021, núm. 158, p. 47.

de la Ley 19/2021) han sido seleccionadas con un sesgo pernicioso, al acudir expresamente a normas de *soft-law* de la UE (como es el citado Pilar —principio 14— y otras fuentes de Derecho secundario o derivado de las instituciones de la Unión), haciendo caso omiso de la norma vinculante por antonomasia en la materia[28], como es la Carta Social Europea de 1961 (art. 13 —derecho a la asistencia social y médica—) y su versión revisada de 1996 (art. 30 —derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social—).

Dicho de otra manera, el legislador español ha regulado el IMV asumiendo un diseño sesgado del modelo social europeo que, desgraciadamente, no ha incardinado de manera coherente la protección contra la pobreza y la exclusión social en el sistema europeo de derechos humanos, al omitir la cita de la conocida como «Constitución social de Europa»[29]. La lectura de esa desafortunada técnica legislativa no es nada desdeñable, pues a partir de ella algunas posturas reacias al IMV podrían estar tentadas, no solamente de rebajar la cobertura, sino incluso de suprimir el IMV, a través de la *simple* operación derogatoria mediante una ley posterior. Por el contrario, semejante argucia quedaría vedada por la Carta Social Europea (ratificada por España en 1980 —la originaria de 1961— y en 2021 —la revisada de 1996—) y la jurisprudencia en la materia del Comité Europeo de Derechos Sociales (CEDS)[30], con las consecuencias de los mandatos interpretativo y aplicativo de los arts. 10.2 y 96 de la Constitución[31]. Adicionalmente, es lamentable que ese mandato no haya sido interiorizado por todos los poderes públicos y, en esta ocasión, sean las administraciones públicas las que no se hayan sentido interpeladas por la efectividad del derecho

---

[28] Luis Jimena Quesada, «El derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social como paradigma del respeto de la dignidad humana. La inserción del ingreso mínimo vital en el marco de la evolución de los estándares internacionales», *Lex Social*, vol. 10, núm. 2, 2020, pp. 404-405; así como Pepa Burriel Rodríguez-Diosdado, «El desencuentro entre las rentas mínimas de las Comunidades Autónomas y el ingreso mínimo vital: decreciente protección y regulación confusa», *Revista de Trabajo y Seguridad Social, CEF*, 2022.

[29] Carmen Salcedo Beltrán, «Derechos sociales y su garantía: la ineludible aprehensión, disposición e implementación de la Carta Social Europea (Constitución Social de Europa)», *Revista de Derecho Social*, núm. 83, 2018, p. 73.

[30] Luis Jimena Quesada, «El ingreso mínimo vital como derecho fundamental social de nueva generación», *IgualdadES*, núm. 8, 2023, p. 213.

[31] Jordi Bonet Pérez, «Introducción general: presupuestos y dinamismo evolutivo de la exigibilidad jurídica internacional de los derechos económicos, sociales y culturales», en Jordi Bonet Pérez y Rosa Ana Alija Fernández (eds.), *La exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en la Sociedad internacional del siglo xxi: una aproximación jurídica desde el Derecho internacional*, Madrid, Marcial Pons, 2016, p. 22. Véase también Jordi Bonet Pérez, y Rosa Ana Alija Fernández, *El control de los Tratados Internacionales de Derechos Humanos: realidad y límites. Una aproximación a la labor de los órganos de expertos desde la perspectiva de la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales*, Barcelona, Atelier, 2016, especialmente el epígrafe «La proyección jurisdiccional del CEDS» (pp. 122-127).

al IMV, reconduciendo su disfrute a una demorada justiciabilidad que agrava la situación de vulnerabilidad de las personas beneficiarias[32].

Así pues, apostando por un diseño del modelo social europeo acorde con el sistema regional de derechos humanos, una referencia fundamental en tal dirección es la Decisión de fondo de 18 de febrero de 2009 del CEDS (Reclamación colectiva núm. 48/2008, *European Roma Rights Centre c. Bulgaria*), a tenor de la cual el art. 13 CSE no obligaría a reconocer el derecho subjetivo a un IMV, pero, una vez consagrado por el propio Estado Parte, ello no admitiría regresión[33]. Junto a lo anterior, parece que se impone asimismo postular que lo ideal sería que hubiese el menor número de personas beneficiarias del derecho del art. 13 CSE, hasta el punto de que tal derecho pudiera caer en *desuetudo.* Esto significaría, entre otros aspectos, que cada persona (con capacidad laboral) estaría en condiciones de *ganarse la vida* por su propio trabajo, para lo cual sería necesario el cumplimiento de la disposición del art. 4 CSE referente al derecho a una remuneración equitativa[34]. O sea, la progresiva mejora de las condiciones laborales llevaría a hacer cada vez más digno el nivel de vida de las personas[35].

---

[32] Como ha puesto de manifiesto Belén Tomás Herruzo, y Amaya Olivas Días, «Castigar la pobreza. Breves reflexiones sobre el ingreso mínimo vital», *Jurisdicción Social*, diciembre núm. 250, 2023, p. 27: «La defectuosa gestión administrativa del IMV ha provocado trasladar a sede judicial supuestos que con una adecuada tramitación —dando oportunidad a la persona solicitante de justificar o subsanar la concurrencia de los requisitos exigidos en la norma— hubieran determinado una resolución adecuada sin necesidad de recurrir al procedimiento judicial. Procedimiento judicial al que, en la mayoría de los supuestos, acudían sin conocer los hechos en los que la Administración fundaba el motivo de denegación, impidiendo a la persona interesada articular una adecuada defensa».

[33] El CEDS consideró que las modificaciones a la Ley de Asistencia Social adoptadas en 2006 y en 2008 (en sentido regresivo, para poner un límite temporal al disfrute de recursos mínimos, incluso cuando no se dispusiera de otros medios para subvenir al estado de necesidad «para permitir a las personas interesadas continuar viviendo en dignidad» —§43— de la decisión) vulneraban el art. 13 de la Carta Social. De tal suerte que, en ejecución de la decisión del Comité, el Gobierno búlgaro informó al Comité de Ministros del Consejo de Europa que el Parlamento nacional había procedido a modificar la Ley de Asistencia Social en fecha 10 de febrero de 2010 (Gaceta Oficial núm. 15 de 23 de febrero de 2010) para reintroducir esas rentas mínimas y conformarse así al art. 13 de la Carta. Véase Anexo a la Comité de Ministros: CM/ResChS (2010)*,* «Resolución del Comité de Ministros»*,* 2 de 31 de marzo de 2010. En la doctrina, léase Christian Courtis *et al*., *Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*, Buenos Aires, Editores del Puerto, 2006, así como Juli Ponce Solé, *El Derecho y la (ir) reversibilidad limitada de los derechos sociales de los ciudadanos. Las líneas rojas constitucionales a los recortes y la sostenibilidad social*, Madrid, INAP, 2013.

[34] Luis Jimena Quesada, *La Europa Social y Democrática de Derecho*, Madrid, Dykinson, 1997, p. 291.

[35] Así lo ha venido expresando el CEDS desde hace décadas en su jurisprudencia: «Esta disposición (el art, 4) que impone a los Estados Contratantes la obligación de asegurar, a través de medidas apropiadas, un nivel de vida decente a los trabajadores y a sus familias, implica para dichos Estados una cierta continuidad en el esfuerzo llevado a cabo para realizar los objetivos a los que apunta esta disposición de la Carta. En estas condiciones, hay que tener en cuenta que la condición socio-económica del trabajador y de su familia evoluciona y que las necesidades de base, primero centradas en la satisfacción de las necesidades esenciales y puramente materiales,

Con apoyo en dicha jurisprudencia europea, el mandato constitucional del art. 10.2 de la Constitución española (al que, por cierto, también está sujeta nuestra Jurisdicción Constitucional) podría conducir a que el TC afirmara dicha progresividad cuando afrontara, con motivo del algún proceso (cuestión o recurso de inconstitucionalidad, conflicto de competencias, etcétera), las aristas constitucionales del IMV. Ello podría llevarse a cabo emulando y reafirmando, *mutatis mutandis*, la esporádica jurisprudencia precedente en torno a la irreversibilidad de las conquistas sociales ya conseguidas[36], o inspirándose en la conocida jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal alemán que sostiene la existencia del derecho fundamental a un mínimo de subsistencia o mínimo vital con fundamento en el derecho al respeto de la dignidad humana y del principio del Estado social (arts. 1.1, y 18 y 20, respectivamente, de la Ley Fundamental de Bonn de 1949)[37].

Con tales parámetros en mente, con objeto de evitar un diseño sesgado del modelo social europeo y una aprehensión inadecuada del sistema europeo de derechos humanos resulta imprescindible que los operadores jurídicos y quienes les asesoran (ya sea en el ámbito gubernamental, legislativo o jurisdiccional) tengan una capacitación y formación sólidas y, si ya cuentan con ellas, ponerlas en práctica con honestidad y en el sentido más favorable al disfrute, en nuestro caso, del derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social. A título de ejemplo, del mismo modo que se ha criticado la sesgada técnica legislativa en la selección de las fuentes europeas inspiradoras de la legislación española sobre el IMV, cabría criticar la dudosa técnica jurisdiccional consistente en que por una instancia nacional se plantee una cuestión prejudicial ante el TJUE asumiendo el riesgo de obtener un estándar más restrictivo que el ya conocido y más favorable establecido en el seno del Consejo de Europa (así sucedió en el citado asunto *Association de médiation sociale*)[38].

---

como la comida y el alojamiento, se orienten después hacia preocupaciones más elevadas y complejas, tales como el acceso a la educación y a las ventajas culturales y sociales» (*Recueil de jurisprudence relative à la Charte sociale européenne/Case Law on the European Social Charter,* Strasbourg, Conseil de l'Europe, 1982*,* p. 29). En ello ha abundado recientemente el Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos Olivier de Schutter, concretamente en su interesante informe A/78/175, «Los trabajadores pobres: un enfoque de derechos humanos en materia salarial», 13 de julio de 2023, [original inglés: «The working poor: a human rights approach to wages»], en: *https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n23/206/05/pdf/n2320605.pdf?token=7Z1OW0OuvBP5Zmgncd&fe=true* .

[36] STC 81/1982, de 21 de diciembre, ECLI:ES:TC:1982:81, FJ 3.º.

[37] Janire Mimentza Martín, «Renta básica y Constitución en el Estado Social alemán (De la renta básica universal a la renta básica colectiva)», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 114, 2019.

[38] Dicho asunto tuvo su origen en la cuestión prejudicial formulada ante el Tribunal de Luxemburgo por la Corte de Casación francesa a propósito del alcance de la normativa de la UE (la Directiva 2002/14/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2002 y el art. 27 CDFUE), pese a que ya se contaba con una interpretación en la materia a la luz de

El controvertido planteamiento de la consulta por la jurisdicción doméstica ante el TJUE hizo aflorar «dos verdades sociales europeas» divergentes, propiciadas asimismo por la propia actitud de la Corte de Luxemburgo de no estar abierta a las sinergias con la CSE y con el CEDS a pesar del reenvío al estándar más favorable que se desprende de los arts. 52.3 y 53 CDFUE. Sobre esta cuestión, no deja de ser significativo que en su *Opinión sobre el Pilar de Derechos Sociales de la UE* (apdos. 19 y 20), de 2 de diciembre de 2016[39], el Secretario General del Consejo de Europa llamara la atención sobre la importancia de ubicar la CSE revisada en ese campo de aplicación y niveles de protección previstos en los arts. 52.3 y 53 CDFUE, en aras del respeto del principio *pro personae*. Por descontado, ese déficit de conocimiento y esas actitudes discutibles al afrontar el alcance de la CSE y el valor jurídico de las resoluciones del CEDS no se circunscriben al campo judicial[40]. ¿Acaso sería difícil encontrar, en el ámbito académico, ejemplos de minusvaloración de dichos estándares sociales del Consejo de Europa, ya sea directamente omitiéndolos en la enseñanza sobre derechos y libertades, ya sea inscribiéndolos erróneamente en el seno de la UE, ya sea comparándolos *a la baja* con respecto a esos estándares de la UE?

V. REFLEXIONES CONCLUSIVAS: HACIA UNA CIUDADANÍA PLENA EN LA UNIÓN EUROPEA

Como se apuntó (apartado II, *supra*), la protección contra la pobreza y la exclusión social quedó descartada del nuevo capítulo de la «ciudadanía de la Unión» del Tratado de Maastricht de 1992 (que se configuraba como esencialmente cívico-política[41]), pese a las propuestas en tal sentido de la Comisión Europea[42]. En consecuencia, sin una

---

la CSE y de la jurisprudencia del CEDS (más favorable que la alcanzada por el TJUE en su sentencia de 15 de enero de 2014, C-176/2012): Conclusiones del CEDS publicadas en enero de 2015 (art. 21 CSE revisada).

[39] En: *https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806dd0bc* .

[40] *Vid.* Francisco Jiménez García, «La Carta Social Europea (Revisada): Entre el desconocimiento y su revitalización como instrumento de coordinación de las políticas sociales europeas», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 17, 2009.

[41] Entre otros, protección diplomática y consultar, derechos de sufragio activo y pasivo en elecciones municipales, de petición ante el Parlamento Europeo, o de formular reclamaciones ante la Defensoría del Pueblo Europeo. Con tal espíritu, criticó Iñigo Bullaín, «Ciudadanía y Unión Europea», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 38, 1994, p. 74: «El patrimonio común europeo representado en estructuras políticas democráticas, de economías sociales de mercado, y de respeto a los derechos y libertades fundamentales, está siendo arrinconado en favor de un proyecto escasamente participativo, carente de dimensión social y falta de un catálogo de derechos y libertades con sus correspondientes garantías».

[42] Así se refleja en las actas del Coloquio *Vers une plus grande justice sociale en Europe: le défi de la marginalisation et de la pauvreté,* Strasbourg, Conseil de l'Europe, Comité directeur sur la politique sociale, 1992, pp. 32 y ss.

base normativa explícita, no es razonable exigir a la jurisprudencia pretoriana del TJUE la elaboración de una ciudadanía plena en la Unión (con dimensión socio-económica, cultural y ambiental) que erradique la pobreza y la exclusión social. Así, los pronunciamientos del TJUE que han versado sobre pobreza y exclusión social lo han hecho a título accesorio o con un enfoque de política comunitaria más que de protección de derechos: así, cabe mencionar la STJUE (Gran Sala) de 11 de junio de 2014, *Comisión/Consejo*, C-377/12, ECLI:EU:C:2014:1903, que sitúa el debate, no en el terreno de los derechos fundamentales, sino en el de la política exterior de la UE para la erradicación de la pobreza[43]; y lo mismo ha sucedido en litigios anteriores entre las instituciones europeas y los Estados miembros relacionados con programas de acción comunitaria contra la exclusión social[44]. Por tanto, a la vista del carácter relegado en el que queda el catálogo de derechos sociales de la CDFUE (y no únicamente el citado art. 34) en la jurisprudencia del TJUE, si acaso cabría esperar algún eventual pronunciamiento más sustancial basado en normas secundarias que incidan en aspectos como la lucha frente a la pobreza energética de «clientes vulnerables»[45].

No por casualidad, ya desde los inicios de la construcción europea, sobre todo desde determinadas corrientes federalistas, se ha venido destacando que el disfrute de una renta mínima sería una premisa indispensable para consolidar la democracia social o económica, esto es, una especie de sufragio universal en clave económica que dote de plenitud al estatuto de ciudadanía[46]. Esa renta mínima sería mucho más que la atribución pasiva de un mínimo vital o de un sustento que ayude a salir de la situación de penuria, para forjar una participación real de todas las personas en la vida social y política. Con tal filosofía, seguramente una de las formulaciones más radicales del derecho a la protección frente a la pobreza y la exclusión social sea la elaborada por Alexandre Marc: según su teoría sobre el modelo federal de cons-

---

[43] *Vid.* apdo. 37: «la política de la Unión en el ámbito de la cooperación al desarrollo no se limita a las medidas directamente dirigidas a la erradicación de la pobreza, sino que también persigue los objetivos definidos en el artículo 21 TUE, apartado 2, como el precisado en la letra d) de ese apartado 2, consistente en apoyar el desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental de los países en vías de desarrollo, con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza».

[44] Por ejemplo, Sentencia de 12 de mayo de 1998, *Reino Unido/Comisión*, C-106/96, ECLI:EU:C:1998:218.

[45] Con apoyo, por ejemplo, en la ya mencionada Directiva (UE) 2023/1791 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de septiembre de 2023, relativa a la eficiencia energética.

[46] Edwin Morley-Fletcher, «Reddito di cittadinanza e democrazia economica. Certezze per rischiare», *Nuova Rassegna Sindacale*, núm. 23, 1989, p. 3: dicho autor ha enfatizado «la idea de la renta de ciudadanía como precondición para una efectiva democracia económica, casi un equivalente del sufragio universal en el terreno económico».

trucción europea, el *minimun social garantí (m.s.g.)* es el corazón de la economía federalista[47].

Naturalmente, la propia UE está interesada en no descuidar la Europa social, para evitar el «dumping» social intra y extracomunitario. Consiguientemente, en el seno de la UE debe favorecerse la progresiva armonización de los diversos sistemas de protección social[48] (para asentar «la especificidad de Europa, cuna de la seguridad social» susceptible de ofrecer «el nivel más alto de protección en el mundo»[49]), no menospreciando las virtudes eventualmente aportadas por el sistema económico imperante[50].

En coherencia con lo anteriormente expuesto, el camino hacia una ciudadanía plena, atenta a las situaciones de pobreza y exclusión social, debe discurrir en paralelo al diseño de un modelo social europeo incardinado en el sistema de derechos humanos. Desde este punto de vista, hemos de seguir incidiendo en las sinergias y la complementariedad entre las instancias de la UE y del Consejo de Europa. Así, por ejemplo, si en el seno del Consejo de Europa se ha postulado la pertinencia de que el TEDH preste mayor atención a la jurisprudencia más específica y desarrollada del CEDS sobre situaciones de precariedad y vulnera-

---

[47] Alexandre Marc, *Minimum social garanti (m.s.g.) pour l'Europe,* Nice, Presses d'Europe, 1987. Para dicho autor, la concesión del m.s.g. beneficiaría a todas las personas, sin distinción, desde el nacimiento hasta la muerte, para lo que propone una curiosa modalidad técnica de atribución de ese mínimo vital, consistente en la apertura de una cuenta bancaria a nombre de cada individuo, a la que se irá dando crédito a intervalos regulares y sin ningún tipo de condición previa (de edad, discapacidad, cotización u otras). La aportación de Marc encierra puntos interesantes. Destaca el hecho de poner el acento en el carácter universal de la institución. Su financiación íntegra corresponde al Estado. Y, políticamente, supone una supresión de la discriminación por razón de nacimiento, ya que asegura a todas las personas una «línea de salida» igual, con un montante también igual. Por otra parte, el m.s.g. debe ayudar a todo ciudadano a suscitar su poder de iniciativa (y este sigue siendo un aspecto esencial, el de insertarse en el juego socio-económico), en la medida en que a partir de ese *minimum* de alguna forma se marcará la diferencia; pero esta diferencia no supondría discriminación, sino fruto del trabajo y del esfuerzo personal, teniendo en cuenta que el m.s.g. se atribuiría con independencia de cualquier actividad laboral. Las ventajas de ese derecho a recursos mínimos garantizados hallan su contrapartida en dos escollos íntimamente relacionados: por un lado, el riesgo del parasitismo social y el correlativo clientelismo político que degradan la vida social; por otro lado, el problema de la financiación. Obviamente, la actitud pasiva de quienes se conformen con ese mínimo garantizado redundará en perjuicio del conjunto de la sociedad, pues se reducirá el consumo y se dificultará el desarrollo económico, lo que a su vez hará más difícil su financiación. Con carácter general, Tommaso Padoa-Schioppa, «II federalismo economico e la Comunità europea», *II Mulino*, núm. 1, 1993.

[48] Bruno Maglioulo, *L'Europe sociale des institutions et des hommes*, París, Nathan, 1991.

[49] Béatrice Majoni D'Intignano, *La Protection sociale*, París, Éditions de Fallois, 1993, p. 9.

[50] Como ha apuntado Julio Segura, «La reforma del Estado asistencial desde una perspectiva actual», en AA. VV.: *La reforma del Estado asistencial*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1987, p. 21: «La propiedad esencial del sistema de economía de mercado es la eficiencia técnica en la asignación de los recursos dada una distribución inicial de la riqueza».

bilidad (entre otros, en el terreno de la vivienda[51]), en la interacción entre las dos organizaciones regionales el TJUE ha de sumarse a dicha acción de sinergia[52].

Llegados a este punto, introduciendo una vez más en la reflexión la crítica al Pilar Europeo de Derechos Sociales, tal vez lo más relevante y coherente de él sea la llamada, incluida en el párrafo 16 de su Preámbulo, al estándar más favorable (principio favor *libertatis o pro personae*)[53]. Lamentablemente, en la Comunicación de la Comisión sobre el Pilar[54], aunque se haga una paradójica alusión al «acervo social» europeo e internacional (incluidos los ODS de la Agenda 2030 de la ONU), se incurre en una clara omisión no solo del CEDS, sino de forma más sorprendente aún de la CSE revisada de 1996; exclusión, esta última, que ni siquiera habían osado practicar los redactores de la CDFUE en sus explicaciones anejas. Ello, por lo demás, resulta más ostensible cuando se compara el texto de la Comunicación con *el Documento de trabajo de los Servicios de la Comisión* que acompañaba a dicha Comunicación[55], que indudablemente no podía dejar de aludir a la CSE revisada de 1996 y al CEDS (con mención expresa del procedimiento de reclamaciones colectivas) apostando por un reforzamiento del Pilar[56].

---

[51] Así, Padraic Kenna, «El derecho a la vivienda en Europa: deberes positivos y derechos exigibles (según la jurisprudencia del TEDH)», *Revista de Derecho Político*, núm. 74, 2009.

[52] Se postula, en tal sentido, un enfoque integrado entre la CSE y la CDFUE: Pénélope Hardy, «From the Principle of Systemic Integration to the Integrated Approach: The Pathway to the Integration to the European Social Charter for the Interpretation of the European Union Charter of Fundamental Rights», en Giovanni Boggero, *et al.* (eds.), *The European Social Charter Turns 60: Advancing Economic and Social Rights Across Jurisdictions*, *European Papers*, vol. 7, núm. 3, 2022, p. 1530.

[53] El párr. 16 del Preámbulo del Pilar dice: «El pilar europeo de derechos sociales no debe impedir que los Estados miembros o sus interlocutores sociales establezcan normas sociales más ambiciosas. En particular, ninguna de las disposiciones del pilar europeo de derechos sociales debe poder interpretarse como limitativa o lesiva de los derechos y principios reconocidos, en su respectivo ámbito de aplicación, por el Derecho de la Unión o por el Derecho internacional y por los convenios internacionales de los que son parte la Unión o los Estados miembros, incluida la Carta Social Europea, firmada en Turín el 18 de octubre de 1961, y los convenios y recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo».

[54] Comisión Europea: COM(2017)250 final*,* «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre el establecimiento de un pilar de derechos sociales», 26 de abril de 2017.

[55] Comisión Europea: SWD(2017) 201 final, 26 de abril de 2017.

[56] La apuesta por las sinergias (mediante un enfoque integrado) entre los instrumentos jurídicos vinculantes, mencionados y no por el Pilar, resulta necesaria para compensar el efecto de las reflexiones en clave de política pública (que deben ser complementarias, pero no sustitutivas) orientadas a dinamizar el Pilar únicamente a través de un enfoque holístico con instrumentos de gobernanza de *soft-law*: *cfr.* Ramón Peña Casas, Dalila Ghailani y Korina Kominou, «Policy Proposals at EU level to Better Address In-work Porverty while Implementing the European Pillar of Social Rights», en Luca Ratti y Paul Schoukens (eds.), *Working Yet Poor. Challenges to Social Citizenship*, Oxford, Hart Publishing, 2023, p. 197.

Como es lógico, la interacción entre la UE y el Consejo de Europa no debe concebirse únicamente desde la óptica de la adhesión de la primera al CEDH impuesta por el Tratado de Lisboa (art. 6 TUE) y prevista asimismo por el Protocolo núm. 14 al CEDH[57], puesto que —como se ha señalado— la propia CDFUE se ha inspirado en esta materia en la Carta Social Europea revisada de 1996 (explicación aneja relativa al art. 34.3), que por lo demás habría de ser incluida sin ambages entre los niveles de protección previstos por el art. 53 de la propia CDFUE. Y, ni que decir tiene, la profundización en la noción de ciudadanía plena y en la de indivisibilidad de todos los derechos fundamentales[58], impone la paralela adhesión de la UE a la Carta Social del Consejo de Europa.

[57] La puesta en práctica efectiva de dicha adhesión permanece todavía incierta tras el Dictamen 2/13 del Pleno del TJUE, de 18 de diciembre de 2014, ECLI:EU:C:2014:2454.

[58] Claras y elocuentes fueron ya hace décadas, en tal sentido, las palabras de René Cassin, pronunciadas en el marco de una mesa redonda sobre derechos humanos organizada por la UNESCO en Oxford del 11 al 19 de noviembre de 1965: «El hombre tiene una personalidad indivisible. Su derecho a la vida no exige solamente un orden social en donde haya seguridad contra el terrorismo y los riesgos de ejecución sumaria. Hace falta asimismo que pueda encontrar su subsistencia en un trabajo y el apoyo activo de sus semejantes, para él y para su familia, si no se halla en condiciones de producir», recogidas en René Cassin, «La tradition libérale occidentale des droits de l'homme», en *Enseignement des droits de l'homme*, vol. IV, París, UNESCO, 1985, p. 63.

ESTRATEGIAS CONTRA LA POBREZA
Y ORDENAMIENTO JURÍDICO INTERNACIONAL
Jordi Bonet y Márcia Rodrigues Bertold (eds.)
ISBN: 979-13-87913-51-9
Madrid, 2025
pp. 255-292
DOI: *10.37417/estrategias-contra-pobreza/09*
Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales
Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License

UNA BRÚJULA PARA LAS ESTRATEGIAS NACIONALES DE LUCHA CONTRA LA POBREZA: EL SISTEMA DE DERECHOS HUMANOS DE LA ONU

A COMPASS FOR NATIONAL POVERTY REDUCTION STRATEGIES: THE UN HUMAN RIGHTS SYSTEM

Rosa Ana Alija Fernández[1]

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. CONDICIONANTES REGULATORIOS DERIVADOS DEL MARCO CONVENCIONAL UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS. 1. La declaración sobre la pobreza del CDESC. 2. Condicionantes derivados de los tratados internacionales de derechos humanos: el artículo 28.2 CDPD. 3. Condicionantes derivados del examen de informes. 4. Condicionantes derivados de las comunicaciones individuales.—III. CONDICIONANTES REGULATORIOS DERIVADOS DE LA PRÁCTICA DEL CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS. 1. Los Principios Rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos. 2. Valor jurídico de los Principios Rectores.—IV. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

No es ninguna novedad afirmar que la relación entre pobreza y derechos humanos es circular: la pobreza (en particular en su forma más extrema) no solo impide el pleno disfrute de los derechos huma-

[1] Profesora agregada de Derecho Internacional Público en la Universitat de Barcelona. (*ralija@ub.edu*). Todas las páginas web mencionadas han sido consultadas el 1 de mayo de 2024.

nos[2], sino que es, en sí misma, una violación de derechos humanos[3]; a su vez, la falta de efectividad de los derechos humanos, en especial de los derechos económicos, sociales y culturales, se traduce en un incremento de las desigualdades y, en consecuencia, en un aumento del riesgo de pobreza.

Ya en 1948, la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) recordaba en su preámbulo que el advenimiento de un mundo en que los seres humanos estuvieran «liberados del temor y de la miseria»[4] se había proclamado como «la aspiración más elevada del hombre». Esta afirmación recogía un sentir que se había hecho patente durante la elaboración de la DUDH: para lograr un mundo en paz, para que hubiera una auténtica democracia en los Estados[5], era imprescindible acabar con la pobreza. En consecuencia, un texto que aspirara a plasmar en forma de derechos las condiciones esenciales para garantizar la dignidad de todos los seres humanos debía recoger ese objetivo[6].

---

[2] ONU: A/CONF.157/23, «Declaración y Programa de Acción de Viena» (25 de junio de 1993), 12 de julio de 1993, párr. 14.

[3] La Declaración de Viena la considera una violación manifiesta y sistemática de los derechos humanos (*ibid.*, párr. 30).

[4] Tomaba esta fórmula de un discurso del presidente estadounidense Franklin D. Roosevelt al Congreso en enero de 1941. En él, Roosevelt condensaba las razones por las que se estaba luchando la Segunda Guerra Mundial en cuatro libertades esenciales que debían asegurarse en el mundo: libertad de expresión, libertad de credo, ser libres de la miseria (o, dicho de otra forma, «economic understandings which will secure to every nation a healthy peacetime life for its inhabitants») y ser libres del miedo (William A. Schabas, *The Universal Declaration of Human Rights. The* travaux préparatoires, vol. I (October 1946 to November 1947), Cambridge, Cambridge University Press, 2013, p. lxxiii).

[5] Por ejemplo, en la propuesta de Carta de Derechos Humanos presentada por la American Federation of Labor se afirmaba que: «No peaceful, democratic, world order can be built on a foundation of fear and famine, on a basis of poverty and pestilence» (en ONU: E/CT.2/2, «Committee on Arrangements for Consultation with Non-Governmental Organizations», 20 de agosto de 1946, reproducido en William A. Schabas, *op. cit.*, p. 74; en términos similares, *vid.* también *ibid*., p. 75).

[6] Estas ideas no eran nuevas en la escena internacional: ya en 1919 el preámbulo de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) arrancaba diciendo que «la paz universal y permanente solo puede basarse en la justicia social», una idea que se reproduce en el art. II de la Declaración relativa a los fines y objetivos de la OIT, o Declaración de Filadelfia (1944). Esta Declaración proclamaba a su vez que un principio fundamental sobre el que se asentaba la organización era que «la pobreza, en cualquier lugar, constituye un peligro para la prosperidad de todos» (art. I.c), recogiendo el espíritu de la Constitución de la OIT. No obstante, durante el proceso de redacción de lo que inicialmente se concibió como una Carta Internacional de Derechos Humanos, no todos los integrantes de la Comisión de Derechos Humanos veían claro que la cuestión de la pobreza fuera un tema que se debiera abordar en ese contexto. Así, Charles Dukes, de Reino Unido, estimaba que esa materia entraba dentro de las competencias de organismos especializados como la OIT o la FAO (ONU: E/CN.4/SR.8, «Summary Record of the 8th Meeting. Held at Lake Success, New York, on Friday, 31 January 1947», 31 de enero de 1947, p. 2). Otros, como Peng-chun Chang (China), defendían que la fórmula «libres de la miseria» apareciera en el texto, aunque fuera en el preámbulo (ONU: E/CN.4/SR.14, «Summary Record of the 14th Meeting. Held at Lake Success, New York, on Tuesday, 4 February 1947», 5 de febrero de 1947, p. 6). Sobre la necesidad de que la Carta Internacional de Derechos Hu-

Como se hizo evidente en los trabajos preparatorios —tanto en el seno de la Comisión de Derechos Humanos (en adelante, «Comisión DH») como en la Tercera Comisión de la Asamblea General—, conseguirlo pasaba por garantizar derechos económicos y sociales, recogidos en la DUDH en artículos como el 22 (derecho a la seguridad social), el 23 (derecho al trabajo, complementado con el derecho al descanso del artículo 24) o, sobre todo, el 25 (derecho a un nivel de vida adecuado).

Sin embargo, la proclamación del preámbulo no se concretó en un derecho general a la protección contra la pobreza dentro del articulado de la DUDH. Tampoco los Pactos adoptados en 1966 —el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y, de manera especial, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)— incluyen disposición alguna con ese contenido. El primer tratado de derechos humanos de ámbito universal que mencionará expresamente la pobreza será la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, de 1979, cuyo preámbulo llama la atención sobre la particular incidencia de la pobreza sobre las mujeres[7]. Pero habrá que esperar hasta 2006 para encontrar una disposición relativa a la pobreza dentro de un tratado de derechos humanos adoptado en el seno de la ONU: se trata del artículo 28 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (CDPD), que busca romper el círculo vicioso que históricamente ha existido entre la pobreza y la discapacidad[8]. Sobre este precepto se volverá en los próximos apartados, pero se puede adelantar ya que no se trata de una disposición de alcance general que reconozca a todas las personas un derecho a la protección contra la pobreza, inexistente en el marco convencional de derechos humanos de la ONU[9].

En todo caso, la ausencia de una previsión general con ese contenido no ha sido óbice para que los distintos órganos de derechos humanos establecidos en dicha organización presten atención al fenómeno de la pobreza, básicamente mediante dos estrategias. La primera y más

---

manos protegiera contra la pobreza, *vid.* también la posición de Michael Klekovkin (República Socialista Soviética de Ucrania) en ONU: E/CN.4/SR.42, «Summary Record of Fortysecond Meeting. Held at the Palais des Nations, Geneva, on Tuesday, 16 December 1947», 16 de diciembre de 1947, p. 16.

[7] Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, preámbulo: «en situaciones de pobreza la mujer tiene un acceso mínimo a la alimentación, la salud, la enseñanza, la capacitación y las oportunidades de empleo, así como a la satisfacción de otras necesidades».

[8] Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, preámbulo, párr. t): «Destacando el hecho de que la mayoría de las personas con discapacidad viven en condiciones de pobreza y reconociendo, a este respecto, la necesidad fundamental de mitigar los efectos negativos de la pobreza en las personas con discapacidad».

[9] A diferencia de lo que ocurre en el Consejo de Europa, donde la Carta Social Europea revisada recoge expresamente un derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social (art. 30).

general consiste en abordarlo en el marco de los mecanismos de protección de que disponen, aplicando las normas y principios del Derecho internacional de los derechos humanos que les sirven de referencia, y que proyectan en dos direcciones: por un lado, exigiendo que se garantice el pleno disfrute, sin discriminación, de los derechos humanos de las personas que se encuentran en situación de pobreza (en particular pobreza extrema), dado que tal situación viola sus derechos (enfoque reactivo o correctivo); por otro lado, insistiendo en la necesidad de promover, proteger y garantizar los derechos humanos, en especial los derechos económicos, sociales y culturales, para evitar que la pobreza siga aumentando (enfoque preventivo). La incorporación de este enfoque de derechos humanos —que parte de la premisa de que la pobreza constituye una negación de los derechos que todos los seres humanos tienen reconocidos para poder vivir dignamente y, a su vez, constituye un obstáculo para el pleno disfrute de los derechos humanos[10]— se complementa con una segunda estrategia, consistente en la elaboración de criterios específicos que buscan orientar a los Estados sobre cómo incorporar los derechos humanos en el diseño y aplicación de sus políticas públicas de lucha contra la pobreza.

El resultado de estas dos formas de operar es la concreción de una variedad de pautas de comportamiento dirigidas principalmente a los Estados (aunque no solo) que, junto con el artículo 28 CDPD, pueden ser consideradas *a priori* condicionantes regulatorios de las estrategias nacionales de lucha contra la pobreza. No obstante, conviene detenerse a analizar con detalle en qué medida los comportamientos prescritos resultan obligatorios para los Estados, ya que se recogen en instrumentos muy diversos, cuyo valor jurídico depende de las competencias y características de los órganos que los producen. Estos atienden a dos grandes tipologías, en función de la forma en que han sido establecidos (en virtud de la potestad para crear órganos subsidiarios prevista en el art. 7 de la Carta de las Naciones Unidas —el Consejo de Derechos Humanos, que en 2006 reemplazó a la Comisión DH, y sus órganos subsidiarios— o mediante los principales tratados internacionales de derechos humanos —los distintos comités que vigilan su aplicación—), que les otorgan rasgos distintivos relevantes a la hora de evaluar el valor jurídico de los documentos que producen.

Comenzando por el Consejo de Derechos Humanos (CDH), cabe recordar que se trata de un órgano intergubernamental restringido, con una composición geográfica equitativa que refleja la diversidad geográfica, socioeconómica y cultural de la sociedad internacional. Esta

[10] *Vid.* OACDH, *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: Un marco conceptual*, Nueva York/Ginebra, Naciones Unidas, 2004, pp. 9-11; UNDP, *Poverty Reduction and Human Rights. A Practice Note*, junio 2003, disponible en: *https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/HRPN_(poverty)En.pdf*, pp. 1-2.

configuración se proyecta tanto en el plano político como en el jurídico. Desde el punto de vista político, determina que los acuerdos necesarios para sacar adelante sus resoluciones necesariamente estén sujetos a la negociación y a la conciliación de intereses diversos, y, por tanto, a cesiones y renuncias, de manera que sus indicaciones suelen ser bastante generales en pro del consenso. Asimismo, se debe tener en cuenta el lugar que en el CDH ocupan los Estados menos desarrollados, cuya posición tiende a ser crítica con la actual gobernanza económica global, y que, al contar con la mayoría de los votos, intentan que sus intereses se recojan en las resoluciones, lo que tiene un cierto reflejo en su abordaje de la pobreza[11]. Desde el punto de vista jurídico, supone que, aunque sus resoluciones tienen un carácter recomendatorio, su adopción por consenso puede indicar la existencia de normas y principios propios del Derecho internacional de los derechos humanos que forman parte del Derecho internacional general, o bien sugerir que se encuentran en formación. En consecuencia, los Estados deberían tener en cuenta sus orientaciones sobre cómo aplicar los derechos humanos, aunque no hayan asumido compromisos convencionales, ya que el CDH examina los temas desde la perspectiva del conjunto de las obligaciones jurídicas de los Estados, tomando como punto de partida la DUDH.

En el caso de los órganos establecidos en virtud de lo previsto en los principales tratados de derechos humanos de ámbito universal (denominados «comités»), cuentan con la ventaja de estar integrados por personas expertas que actúan con independencia de los Estados, lo que permite evitar que la protección y promoción de los derechos humanos se diluya en favor de otros intereses. En cambio, sus indicaciones solo alcanzan a los Estados que los han ratificado. Esta limitación admite, sin embargo, una lectura positiva, ya que permite que los comités trabajen sobre casos concretos, lo que, sumado a los conocimientos técnicos de sus integrantes, resulta en directrices de comportamiento mucho más precisas que las propuestas en las resoluciones del CDH.

Pese a estas diferencias en su composición y funcionamiento, se observan criterios compartidos en las indicaciones que, desde hace años, vienen dando a los Estados para orientar su actuación contra la pobreza en el ámbito interno, como se podrá ver en las siguientes páginas, a lo largo de las cuales se pretenden identificar los parámetros que deberían seguir las estrategias nacionales de lucha contra la pobreza y determinar en qué medida tales parámetros constituyen condicionantes regulatorios para los Estados. Cabe avanzar ya que, aunque partir de un enfoque de derechos humanos requeriría examinar en detalle los crite-

[11] Al respecto, *vid.* Rosa Ana Alija Fernández, «Configurar las estrategias nacionales de lucha contra la pobreza a partir de la práctica del Consejo de Derechos Humanos de la ONU: más derechos en una gobernanza global diferente», *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 40, 2024, pp. 47-90.

rios para determinar cuándo los derechos necesarios para vivir dignamente resultan violados, no es ese el objeto de esta contribución, pues tampoco se dispone del espacio para ello, sino que se busca extraer los elementos mínimos que introducir dicho enfoque requiere tener en cuenta a la hora de diseñar e implementar las estrategias nacionales de reducción de la pobreza. A tal fin, se comenzará examinando el marco convencional universal de derechos humanos (§ 2), que englobará el análisis tanto de los tratados internacionales adoptados en el seno de la ONU como de la práctica de los comités que vigilan su aplicación, y se seguirá con la práctica del CDH (§ 3). Para terminar, se expondrán las conclusiones alcanzadas (§ 4).

II. CONDICIONANTES REGULATORIOS DERIVADOS DEL MARCO CONVENCIONAL UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS

El primer conjunto de condicionantes regulatorios que se examinará es el que se deriva del marco convencional existente en el sistema universal de protección de los derechos humanos, bien como consecuencia de previsiones específicas en los tratados (el caso del art. 28.1 CDPD), bien como resultado de la práctica de los órganos encargados de vigilar el cumplimiento de los tratados —con especial atención al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante CDESC), aunque también se hará referencia a otros órganos cuando sea oportuno—. En relación con este segundo aspecto, cabe señalar que, a falta de referencias expresas a la pobreza en el PIDESC, el CDESC se ha servido de uno de sus métodos de trabajo —las declaraciones sobre temas sustantivos— para abordar de manera más específica este tema. Además, los comités creados en virtud de los tratados internacionales de derechos humanos adoptados en el seno de la ONU[12] cuentan con diversos mecanismos de protección previstos en el mismo texto del tratado o en protocolos adoptados con posterioridad. Por lo que al CDESC respecta, el art. 16 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) establece la obligación de los Estados de presentar periódicamente informes sobre las medidas adoptadas y los avances realizados en relación con los derechos recogidos en el tratado. A esto se suman los mecanismos previstos en su Protocolo

[12] Esto es, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial; el Comité de Derechos Humanos; el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer; el Comité contra la Tortura; el Comité de los Derechos del Niño; el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares; el Comité sobre los Derechos de Personas con Discapacidad, y el Comité contra la Desaparición Forzada.

facultativo[13], es decir, las comunicaciones individuales, las comunicaciones interestatales y las investigaciones de oficio. A los efectos de este estudio, se excluye el análisis de los dos últimos, ya que hasta la fecha no han sido utilizados por el CDESC.

En cuanto al examen de informes y de comunicaciones individuales, hay que tener presente que son dos mecanismos con finalidades diferentes. Así, mientras que el primero está orientado al seguimiento del grado de observancia de las obligaciones convencionales por parte de los Estados, con el fin de ayudarlos a cumplirlas mediante la indicación de recomendaciones, el segundo es un mecanismo de control del cumplimiento, de manera que el CDESC evalúa en cada supuesto concreto si se ha producido una violación de las disposiciones del PIDESC y, de ser el caso, indica las medidas de reparación que procedan. Por estas dos vías puede orientar el comportamiento de los Estados para que incorporen el enfoque de derechos humanos en sus políticas públicas de lucha contra la pobreza, si bien los efectos jurídicos en uno y otro caso difieren.

Para abordar estos aspectos, se ha optado por seguir la cronología en la progresiva definición de parámetros regulatorios a considerar por los Estados al diseñar e implementar sus estrategias nacionales de reducción de la pobreza, y combinarla con su aplicación en la práctica. De ahí que se comience con el examen de la declaración sobre la pobreza adoptada en 2001 por el CDESC (§ 2.1), al que seguirá una referencia a las previsiones convencionales, que girará en torno al artículo 28.2 CDPD, dada su excepcionalidad (§ 2.2), tras lo cual se entrará en el análisis de los criterios que se deducen del examen de los informes periódicos (§ 2.3) y del procedimiento de comunicaciones individuales (§ 2.4).

1. La declaración sobre la pobreza del CDESC

La necesidad de abordar el fenómeno de la pobreza aun en ausencia de previsiones convencionales generales hizo que el CDESC recurriera a uno de sus métodos de trabajo, la adopción de declaraciones, para establecer directrices generales en relación con el tratamiento de la pobreza desde un enfoque de derechos humanos. Así, en 2001 aprobó una declaración sobre la pobreza y el PIDESC (en adelante, «declaración de 2001»), cuyo objetivo era «promover la integración de los derechos humanos en las políticas encaminadas a erradicar la pobreza al esbozar la manera en que los derechos humanos en general y el Pacto en particular pueden potenciar a los pobres y mejorar las estrategias de lucha contra

[13] AGNU: A/RES/63/117, «Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales», 10 de diciembre de 2008, Anexo.

la pobreza»[14]. Esta declaración no pretendía «formular un programa ni un plan de acción detallado para combatir la pobreza», sino «definir en forma concisa la contribución específica que esos derechos pueden aportar a la erradicación de la pobreza en el plano internacional»[15]. Pese a esa ausencia de detalle sobre las medidas que se deberían adoptar, se trata de un documento valioso por varias razones.

En primer lugar, proporciona una definición de *pobreza* que renuncia a fijar umbrales cuantitativos[16] para, en su lugar, basarse en criterios cualitativos. Así, la define 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»[17]. De esta forma, pone de relieve cómo la pobreza afecta a la dignidad humana, a la vez que subraya su incidencia negativa sobre el disfrute no solo de los derechos económicos, sociales y culturales, sino también sobre los derechos civiles y políticos, resaltando así la multidimensionalidad del fenómeno y la interdependencia de los derechos humanos[18]. Esta definición ha sido posteriormente asumida por otros órganos de derechos humanos dentro de la ONU[19], por lo que se puede afirmar que se ha convertido en la definición de *pobreza* vigente en el sistema universal de protección de los derechos humanos.

En segundo lugar, sistematiza varias normas esenciales que se derivan del Derecho internacional de los derechos humanos que deben ser tenidas en cuenta en las estrategias de lucha contra la pobreza, en concreto:

— La vigencia de varios principios básicos, como son la indivisibilidad de los derechos humanos, la igualdad y la no discriminación, y la participación de las personas en situación de pobreza[20].

— La obligación mínima para los Estados Partes, derivada del PIDESC, de «asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esen-

---

[14] CDESC: E/C.12/2001/10, «Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: la pobreza y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Declaración aprobada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales el 4 de mayo de 2001», 10 de mayo de 2001, párr. 3.

[15] *Ibid*.

[16] Sobre las confusiones que estos umbrales pueden provocar a la hora de definir la pobreza, *vid.* Jordi Bonet Pérez, «La pobreza como vector de inseguridad global e interna: una aproximación regulatoria», *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, vol. 8, núm. 2, 2022, pp. 1-21, en pp. 4-5.

[17] CDESC: E/C.12/2001/10, *op. cit*., párr. 8.

[18] *Ibid*.

[19] *Vid. infra* apdo. 3.1.

[20] CDESC: E/C.12/2001/10, *op. cit.*, párrs. 9-11.

ciales de cada uno de los derechos»[21], una obligación inderogable[22] que constituye un límite a la previsión convencional de que la realización de los derechos que el PIDESC recoge está sujeta a la disponibilidad de recursos y puede ser progresiva (art. 2.1). Dar cumplimiento a tales obligaciones esenciales es fundamental en las estrategias de lucha contra la pobreza, y no hacerlo supone un incumplimiento de las disposiciones del PIDESC, aunque las obligaciones estatales no terminan ahí, sino que, una vez garantizados esos mínimos, persiste la obligación «de avanzar lo más rápida y eficazmente posible hacia la plena realización de todos los derechos consagrados en el Pacto»[23].

— La existencia de responsabilidades (tanto en el sentido estricto de responsabilidad internacional —*responsibility*— como en el de rendición de cuentas —*accountability*—) en el cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos como correlato al reconocimiento de derechos a las personas en situación de pobreza. Si bien los Estados son jurídicamente los responsables últimos del cumplimiento de las disposiciones del PIDESC, ello no excluye que otros actores también tengan responsabilidades en la lucha contra la pobreza y deban rendir cuentas de su comportamiento[24] y, a tal fin, el Estado debe habilitar mecanismos de rendición de cuentas «accesibles, transparentes y eficaces»[25].

En tercer y último lugar, pese a tratarse de una mera declaración[26] sobre una materia no prevista expresamente en el PIDESC, el análisis de la práctica del CDESC pone de manifiesto que este se remite con frecuencia a ella en las observaciones finales que dirige a los Estados tras el examen de sus informes periódicos, pidiéndoles que la tengan en cuenta[27]. Si bien, como se verá a continuación, la presentación de

---

[21] *Ibid*., párr. 15.

[22] *Ibid*., párr. 16.

[23] *Ibid*., párr. 18.

[24] CDESC: E/C.12/2001/10, *op. cit.*, párr. 20. Al respecto, *vid.* también CDESC: E/C.12/1999/5, «Observación General núm. 12. El derecho a una alimentación adecuada (art. 11)», 12 de mayo de 1999, párr. 20.

[25] CDESC: E/C.12/2001/10, *op. cit.*, párr. 14.

[26] Es decir, un documento producido por el CDESC, como parte de sus métodos de trabajo, que aclara y reafirma la posición del Comité «en relación con importantes acontecimientos y cuestiones internacionales que afectan a la aplicación del Pacto», con el fin de ayudar a los Estados. *Vid.* ONU: E/2011/22-E/C.12/2010/3, «Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Informe sobre los períodos de sesiones 44.º y 45.º (3 a 21 de mayo de 2010 y 1.º a 19 de noviembre de 2010)», párr. 59.

[27] Como hizo respecto de España en CDESC: E/C.12/ESP/CO/6, «Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de España», 25 de abril de 2018, párr. 34. *Vid.* también CDESC: E/C.12/GTM/CO/4, «Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de Guatemala», 11 de noviembre de 2022, párr. 35.c); E/C.12/SLV/CO/6, «Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de El Salvador», 9 de noviembre de 2022, párr. 45.b); E/C.12/LVA/CO/2, «Observaciones finales sobre el segundo informe periódico de Letonia», 30 de marzo de 2021,

informes es un mecanismo principalmente destinado al seguimiento de la aplicación, con vistas a prevenir futuras violaciones del PIDESC[28], y las observaciones finales se configuran como recomendaciones, no pasa desapercibido que esta indicación reiterada a tomar la declaración de 2001 como parámetro de referencia para abordar la pobreza a la luz del PIDESC la hace susceptible de haberse convertido en una norma de *soft law*, en el sentido de constituir una regla no vinculante que interpreta o informa sobre cómo entender reglas jurídicas vinculantes[29].

2. Condicionantes derivados de los tratados internacionales de derechos humanos: el artículo 28.2 CDPD

Ya se ha avanzado que el único tratado internacional de derechos humanos que en el ámbito universal hace referencia expresa a la pobreza en su parte dispositiva es la CDPD, de 2006. En concreto, el art. 28, relativo al derecho a un nivel de vida adecuado y a la protección social, dispone en su apartado 2 que:

> Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a la protección social y a gozar de ese derecho sin discriminación por motivos de discapacidad, y adoptarán las medidas pertinentes para proteger y promover el ejercicio de ese derecho, entre ellas: […]
>
> b) Asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en particular las mujeres y niñas y las personas mayores con discapacidad, a programas de protección social y estrategias de reducción de la pobreza.
>
> c) Asegurar el acceso de las personas con discapacidad y de sus familias que vivan en situaciones de pobreza a asistencia del Estado para sufragar gastos relacionados con su discapacidad, incluidos capacitación, asesoramiento, asistencia financiera y servicios de cuidados temporales adecuados […].

El art. 28 pone de relieve que, a falta de un derecho general a la protección contra la pobreza, la exigencia de medidas de lucha contra este fenómeno se apoya sobre todo en dos derechos (también contenidos en la DUDH y en el PIDESC): el derecho a un nivel de vida adecuado y a una mejora continua de las condiciones de existencia (arts. 25 DUDH y 11.1 PIDESC) y el derecho a la protección social (arts.

---

párr. 33.d); E/C.12/GIN/CO/1, «Observaciones finales sobre el informe inicial de Guinea», 30 de marzo de 2020, párr. 38; E/C.12/CHE/CO/4, «Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de Suiza», 18 de noviembre de 2019, párr. 47; E/C.12/BOL/CO/3, párr. 43, por mencionar solo algunos ejemplos entre muchísimos más.

[28] Carlos Villán Durán, *Curso de Derecho internacional de los derechos humanos*, Madrid, Trotta, 2002, pp. 381 y 383.

[29] Andrew T. Guzman y Thimoty L. Meyer, «International soft law», *Journal of Legal Analysis*, vol. 2, núm. 1, 2010, pp. 171-225, en p. 174.

22 y 25 DUDH y 9 PIDESC), ambos reconocidos y garantizados sin discriminación.

El primero, tal y como se formula tanto en el PIDESC[30] como en la CDPD[31], establece un límite infranqueable para fijar la línea de pobreza: el nivel de vida adecuado. Pero ese límite no es universal, sino relativo, ya que el nivel de vida varía de Estado a Estado, por lo que debe establecerse con relación al conjunto de la población. Tampoco es fijo, sino que está sujeto a cambios a lo largo del tiempo, como consecuencia del derecho a una mejora continua de las condiciones de existencia. Así pues, ello se traduce, en esencia, en el derecho de todas las personas a vivir por encima de la línea de pobreza nacional[32].

En cuanto al derecho a la protección social, incluiría «una diversidad de intervenciones públicas y privadas encaminadas a velar por el bienestar de las personas en casos de riesgo social y necesidad»[33]. El CDESC ha señalado que «la seguridad social, debido a su carácter redistributivo, desempeña un papel importante para reducir y mitigar la pobreza, prevenir la exclusión social y promover la inclusión social»[34], ya que garantiza a todas las personas «su dignidad humana cuando hacen frente a circunstancias que les privan de su capacidad para ejercer plenamente los derechos reconocidos en el Pacto»[35].

Pese a que los dos derechos señalados pueden tener un papel crucial en las estrategias de lucha contra la pobreza, lo cierto es que, como ya se ha apuntado, la introducción de un enfoque de derechos humanos en el tratamiento de la pobreza pasa por aplicar todas las normas y principios de derechos humanos, y, en el caso de los derechos económicos, sociales y culturales, ello se traduce en la obligación de garantizar

---

[30] Artículo 1.1 PIDESC: «Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia».

[31] Artículo 28.1 CDPD: «Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a un nivel de vida adecuado para ellas y sus familias, lo cual incluye alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a la mejora continua de sus condiciones de vida».

[32] Al respecto, *vid.* ONU: HRI/GEN/2/Rev.6, «Compilación de directrices relativas a la forma y el contenido de los informes que deben presentar los Estados Partes en los tratados internacionales de derechos humanos», 3 de junio de 2009, Cap. II: Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Anexo: Directrices sobre los documentos específicos que deben presentar los Estados Partes con arreglo a los artículos 16 y 17 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, B. Parte del documento específico para el Comité que se refiere a las disposiciones generales del Pacto, Artículo 11.A, párr. 42, p. 37; Kevin Cremin, «Art. 28 Adequate Standard of Living and Social Protection», en Ilias Bantekas, Michael Ashley Stein y Dimitris Anastasiou (eds.), *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: A Commentary*, Oxford, Oxford University Press, 2018, pp. 801-833, en p. 810.

[33] ONU: A/70/297, «Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad», 7 de agosto de 2015, párr. 5.

[34] CDESC: E/C.12/GC/19, «Observación General núm. 19: El derecho a la seguridad social (artículo 9)», 4 de febrero de 2008, párr. 3.

[35] *Ibid*., párr. 1.

mínimos esenciales de cada derecho. Aunque entrar aquí a analizar cuál es ese mínimo respecto de cada uno de los derechos reconocidos convencionalmente excedería con mucho la extensión disponible, resulta evidente que estos también constituyen condicionantes regulatorios derivados de los tratados que los Estados deben observar en sus estrategias de lucha contra la pobreza.

Volviendo al art. 28 CDPD, es innegable su relevancia, puesto que —vale la pena insistir— es la única previsión en un tratado internacional de derechos humanos de ámbito universal que confiere, de manera expresa y específica, derechos frente a la pobreza, derechos que, por tanto, pueden ser exigidos por los particulares a los Estados Partes[36]. No obstante, retomando la advertencia hecha más arriba, salta a la vista que no se trata de una disposición que reconozca con alcance general un derecho a la protección frente a la pobreza, sino que busca garantizar la no discriminación de las personas con discapacidad para evitar que la pobreza tenga efectos desproporcionados en sus vidas. Por tanto, *a priori*, aunque el art. 28.2.b) se refiera al acceso a «estrategias de reducción de la pobreza», y parezca presuponer que esta es una medida que los Estados deben haber implementado en la práctica, lo cierto es que de este precepto solo se podría derivar una obligación de no discriminar a las personas con discapacidad en el acceso a tales estrategias en caso de que existan en el Estado de que se trate[37]. Si no existieran, no serviría de base para exigir al Estado su puesta en marcha.

No obstante, se quiere subrayar que esta interpretación es apriorística, porque en este punto existe una discrepancia entre los idiomas auténticos que dificulta llegar a conclusiones definitivas. En inglés y francés se habla de «programas de reducción de la pobreza», una fórmula que es fruto de un cambio en la redacción operado durante los trabajos preparatorios[38] que no parece haber sido accidental. Eso lleva a la doctrina a sugerir que esta expresión engloba un subgrupo de programas de protección social[39], lo que introduciría un cierto nivel de obligatoriedad de desplegar tales programas específicos como parte del

---

[36] En el caso de España, esta disposición forma parte del ordenamiento jurídico interno desde su entrada en vigor el 3 de mayo de 2008, pues el 21 de abril de ese mismo año se había procedido a su publicación en el *BOE*, dando así cumplimiento a lo previsto en el art. 96.1 de la Constitución Española. *Vid.* Instrumento de Ratificación de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, hecho en Nueva York el 13 de diciembre de 2006, *BOE* núm. 96, de 21 de abril de 2008, pp. 20648-20659.

[37] *Cfr.* art. 8.2 de las Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad (AGNU: A/RES/48/96, «Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad», 20 de diciembre de 1993, Anexo): «En países donde exista o se esté estableciendo un sistema de seguridad social, de seguros sociales u otro plan de bienestar social para la población en general, los Estados deben velar por que dicho sistema no excluya a las personas con discapacidad ni discrimine contra ellas».

[38] *Vid.* Kevin Cremin, *op. cit.*, p. 824.

[39] *Ibid*.

derecho a la protección social. La práctica del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CRPD) parece respaldar esa interpretación y partir de la premisa de que los programas de protección social para personas con discapacidad incorporan (o deben incorporar) el componente de protección contra la pobreza[40].

3. Condicionantes derivados del examen de informes

El examen de informes periódicos es el mecanismo del que más se sirve el CDESC para tratar de orientar las políticas de los Estados en materia de pobreza, una lacra que afecta a los Estados con independencia de su nivel de desarrollo económico. Tras evaluar el informe estatal correspondiente —y los informes sombra o alternativos presentados por otros actores interesados—, realiza sus observaciones finales, en las que, basándose en las disposiciones del PIDESC, hace recomendaciones al Estado. En principio, tales recomendaciones están adaptadas a las circunstancias concretas del Estado que está siendo examinado, pero lo cierto es que los problemas y dificultades detectados por el CDESC en relación con la pobreza se reiteran de Estado a Estado, con independencia de su nivel socioeconómico[41].

Antes de entrar a sistematizar las principales pautas indicadas por el CDESC para un correcto abordaje de la pobreza desde un enfoque de derechos humanos —que se apoyarán, cuando corresponda, con referencias a las indicadas por el CRPD en sus observaciones finales—, conviene aclarar que el hecho de que las observaciones del Comité tengan un carácter recomendatorio no significa que carezcan de cierto valor jurídico[42]. En ese sentido, se debe tener presente que, aun tratándose la presentación de informes de un mecanismo de seguimiento que

---

[40] *Vid.*, por ejemplo, CRPD: CRPD/C/MNG/CO/2-3, «Observaciones finales sobre los informes periódicos segundo y tercero combinados de Mongolia», 5 de octubre de 2023, párrs. 55 y 56.a).

[41] Un ejemplo muy significativo es el de la pobreza infantil, que también afecta a países con un desarrollo económico alto, como Noruega (CDESC: E/C.12/NOR/CO/6, «Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de Noruega», 2 de abril de 2020, párrs. 32-33), Alemania (CDESC: E/C.12/DEU/CO/6, «Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de Alemania», 27 de noviembre de 2018, párr. 38), Nueva Zelanda (CDESC: E/C.12/NZL/CO/4, «Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de Nueva Zelandia», 1 de mayo de 2018, párr. 37), Dinamarca (CDESC: E/C.12/DNK/CO/6, «Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de Dinamarca», 12 de noviembre de 2019, párr. 45) o España (CDESC: E/C.12/ESP/CO/6, *op. cit.*, párr. 33).

[42] Sobre esta cuestión, *vid.* Rosa Ana Alija Fernández, «Las decisiones de los órganos de expertos vinculados a los tratados internacionales de derechos humanos en el sistema de las Naciones Unidas: legitimidad y valor jurídico», en Rosa Ana Alija Fernández y Jordi Bonet Pérez, *El control de los Tratados Internacionales de Derechos Humanos: realidad y límites. Una aproximación a la labor de los órganos de expertos desde la perspectiva de la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales*, Barcelona, Atelier, 2016, pp. 2-87, en pp. 58-63.

en principio no pretende establecer la responsabilidad del Estado, el hecho de que esté configurada en el PIDESC (al igual que ocurre en el resto de los principales tratados de derechos humanos adoptados en el seno de la ONU) como una obligación convencional para los Estados otorga a las recomendaciones del CDESC una autoridad significativa, aunque no está claramente establecida y tendrá distinta intensidad según el caso[43].

Así, se puede afirmar que su autoridad será mayor en la medida en que señale a la atención de un Estado un incumplimiento del tratado[44] —el cual, de acuerdo con el Derecho internacional general en materia de responsabilidad por hechos internacionalmente ilícitos, generaría la obligación del Estado de cesar el incumplimiento[45]— o esté interpretando las disposiciones del tratado[46]. De hecho, cabe recordar el uso de las observaciones finales (y, de manera más amplia, de los informes y los documentos producidos en el proceso de examen) que el Tribunal Internacional de Justicia ha hecho[47], y que refuerza su valor como interpretación autorizada de las disposiciones de los tratados en relación con el Estado implicado. Menos intensa será, en cambio, en aquellos supuestos en los que los comités no señalen un incumplimiento, sino que se limiten a recomendar formas de mejorar la puesta en práctica de los derechos contenidos en el tratado, o den su opinión sobre aspectos que poco tengan que ver con las obligaciones del tratado[48]. Aun así, entre la doctrina se defiende que el principio de buena fe y la obligación de no actuar en contra del objeto y fin del tratado exigirían a los Estados tomar nota de las recomendaciones sobre mejoras en la implementación de los derechos, decidir si quieren llevarlas a la práctica o no y, en caso negativo, argumentar ante el comité correspondiente las razones para no hacerlo[49].

Hechas estas precisiones, procede entrar ya a sistematizar las principales pautas que, de acuerdo con el CDESC, se deben tener en cuenta a la hora de diseñar y poner en práctica las estrategias nacionales de lucha contra la pobreza. Para ello, se han revisado sus observaciones finales en el período 2018-2023, una muestra de seis años que se con-

---

[43] Michael O'Flaherty, «The Concluding Observations of United Nations Human Rights Treaty Bodies», *Human Rights Law Review*, vol. 6, núm. 1, 2006, pp. 27-51, en p. 36.

[44] *Ibid*.

[45] *Vid.* Walter Kälin, «Examination of States Reports», en Helen Keller y Geir Ulfstein (eds.), *UN Human Rights Treaty Bodies*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012, pp. 16-72, en p. 31.

[46] Michael O'Flaherty, *op. cit.*, p. 36.

[47] CIJ, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion*, ICJ Reports 2004, p. 136, párrs. 110-112; *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Georgia v. Russian Federation), Preliminary Objections, Judgment,* ICJ Reports 2011, p. 70, párr. 65.

[48] Michael O'Flaherty, *op. cit.*, p. 36.

[49] Walter Kälin, *op. cit.*, p. 32.

sidera suficientemente ilustrativa para extraer conclusiones sólidas. Como punto de partida, cabe señalar que de la práctica del CDESC en el examen de informes se deriva que, puesto que la pobreza es relativa y depende del nivel de vida en cada Estado en cada momento, se debe fijar un umbral de pobreza nacional que refleje adecuadamente el coste de la vida y se revise periódicamente[50]. Asimismo, el diseño de una estrategia de erradicación de la pobreza debe tener en cuenta al menos los siguientes aspectos:

i. la inclusión de objetivos claros y mesurables[51] e indicadores[52];

ii. la identificación efectiva y adecuada de la masa de población que se encuentra por debajo de la línea de pobreza[53], recogiendo datos estadísticos detallados[54] y garantizando su transparencia[55];

iii. el diseño de las medidas de reducción de la pobreza de tal forma que lleguen de manera efectiva a las personas y grupos afectados (*targeted measures*)[56], lo que requiere analizar pre-

[50] CDESC: E/C.12/DNK/CO/6, *op. cit.*, párr. 45; E/C.12/TKM/CO/2, «Observaciones finales sobre el segundo informe periódico de Turkmenistán», 31 de octubre de 2018, párr. 30; E/C.12/CZE/CO/3, «Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de Chequia», 28 de marzo de 2022, párrs. 34 y 35; E/C.12/BIH/CO/3, «Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de Bosnia y Herzegovina», 11 de noviembre de 2021, párrs. 38 y 39.a). Más en concreto, el CDESC requiere el establecimiento de «un índice compuesto del costo de la vida que dote al Estado parte de un parámetro de referencia» (CDESC: E/C.12/ZAF/CO/1, «Observaciones finales sobre el informe inicial de Sudáfrica», 29 de noviembre de 2018, párr. 47.a). Esta exigencia supone superar la concepción de la pobreza vinculada a la idea de subsistencia que se derivaría de las disposiciones del PIDESC —y que en buena medida inspira la definición de pobreza contenida en la declaración de 2001— para definirla sobre la base del concepto de privación relativa.

[51] CDESC: E/C.12/KHM/CO/2, «Observaciones finales sobre el segundo informe periódico de Camboya», 27 de marzo de 2023, párr. 39.a); E/C.12/PAN/CO/3, «Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de Panamá», 31 de marzo de 2023, párr. 36; E/C.12/CMR/CO/4, «Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico del Camerún», 25 de marzo de 2019, párr. 49.

[52] CDESC: E/C.12/CPV/CO/1, «Observaciones finales sobre el informe inicial de Cabo Verde», 27 de noviembre de 2018, párrs. 11 y 43.

[53] CDESC: E/C.12/PAN/CO/3, *op. cit.*, párr. 37; E/C.12/CHN/CO/3, «Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de China, incluidas Hong Kong (China) y Macao (China)», 22 de marzo de 2023, párrs. 144 y 145; E/C.12/TKM/CO/2, *op. cit.*, párrs. 6, 7 y 30.

[54] CDESC: E/C.12/SLV/CO/6, *op. cit.*, párr. 44; E/C.12/UKR/CO/7, «Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de Ucrania», 2 de abril de 2020, párr. 17.a); E/C.12/NZL/CO/4, *op. cit.*, párr. 38; E/C.12/RUS/CO/6, «Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de la Federación de Rusia», 16 de octubre de 2017, párrs. 44 y 45.

[55] CDESC: E/C.12/TKM/CO/2, *op. cit.*, párrs. 6 y 7.

[56] CDESC: E/C.12/SRB/CO/3, «Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de Serbia», 6 de abril de 2022, párr. 55.c); E/C.12/LVA/CO/2, *op. cit.*, párrs. 19 y 33.c); E/C.12/SVK/CO/3, «Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de Eslovaquia», 14 de noviembre de 2019, párr. 27; E/C.12/BGR/CO/6, «Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de Bulgaria», 29 de marzo de 2019, párr. 34; E/C.12/CPV/CO/1, *op. cit.*, párr. 43; E/C.12/ESP/CO/6, *op. cit.*, párr. 34.

viamente las causas subyacentes que los colocan en situación de pobreza[57];

iv. la asignación de recursos humanos y financieros suficientes para su implementación[58], y

v. el establecimiento de mecanismos de coordinación entre los diversos actores y administraciones, y de seguimiento del progreso y la efectividad de los programas existentes[59].

Además, es clave que su implementación incorpore el enfoque de derechos humanos[60] (es decir, que integre las normas y los principios de derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales[61]) y tenga en cuenta las disparidades entre territorios y entre personas y grupos, centrándose en las necesidades de los más afectados o en mayor riesgo de sufrir pobreza[62]. Esta segunda exigencia es consecuencia directa de la aplicación del principio de igualdad y no discriminación, un principio básico de derechos humanos que, como ya se ha mencionado, se destaca en la declaración del CDESC de 2001. Se trata de evitar la discriminación múltiple, sea cumulativa o interseccional[63], por lo que las estrategias nacionales de lucha contra la pobreza deben prestar atención a la existencia de factores de vulnerabilidad que, combinados, generan situaciones de privación que

[57] CDESC: E/C.12/NOR/CO/6, *op. cit.*, párr. 33; E/C.12/ISR/CO/4, «Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de Israel», 12 de noviembre de 2019, párr. 43. También CRPD: CRPD/C/DEU/CO/2-3, «Observaciones finales sobre los informes periódicos segundo y tercero combinados de Alemania», 3 de octubre de 2023, párr. 63.a).

[58] CDESC: E/C.12/KHM/CO/2, *op. cit.*, párr. 39.a); E/C.12/SRB/CO/3, *op. cit.*, párr. 55.b); E/C.12/NIC/CO/5, «Observaciones finales sobre el quinto informe periódico de Nicaragua», 11 de noviembre de 2021, párr. 35; E/C.12/CHE/CO/4, *op. cit.*, párr. 47; E/C.12/CPV/CO/1, *op. cit.*, párr. 43. En el caso de España, esta recomendación viene acompañada de la petición de que se tengan en cuenta las disparidades entre comunidades autónomas (E/C.12/ESP/CO/6, *op. cit.*, párr. 34).

[59] CDESC: E/C.12/KHM/CO/2, *op. cit.*, párr. 39.a); E/C.12/SRB/CO/3, *op. cit.*, párr. 54; E/C.12/FIN/CO/7, «Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de Finlandia», 30 de marzo de 2021, párr. 37; E/C.12/NOR/CO/6, *op. cit.*, párr. 33; E/C.12/MEX/CO/5-6, «Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de México», 17 de abril de 2018, párr. 46.a).

[60] CDESC: E/C.12/KHM/CO/2, *op. cit.*, párr. 39.a); E/C.12/NIC/CO/5, *op. cit.*, núm. 57, párr. 35; E/C.12/BOL/CO/3, *op. cit.*, párr. 43; E/C.12/GIN/CO/1, *op. cit.*, párr. 38; E/C.12/CHE/CO/4, *op. cit.*, párr. 47; E/C.12/ESP/CO/6, *op. cit.*, párr. 34.

[61] CDESC: E/C.12/RUS/CO/6, *op. cit.*, párr. 45.

[62] CDESC: E/C.12/KHM/CO/2, *op. cit.*, párr. 39.a); E/C.12/NIC/CO/5, *op. cit.*, párr. 35; E/C.12/CHE/CO/4, *op. cit.*, párr. 47; E/C.12/ESP/CO/6, *op. cit.*, párr. 34.

[63] Al respecto, *vid.* Alejandra de Lama Aymà, «Discriminación múltiple», *Anuario de Derecho Civil*, vol. lxvi, fasc. i, 2013, pp. 271-320, en pp. 274-276.

amplifican los efectos de la pobreza individualmente considerada[64] y llevan a la exclusión social[65].

Entre los colectivos que padecen niveles desproporcionados de pobreza identificados por el CDESC se encuentran: las personas con discapacidad[66]; las mujeres[67]; los niños[68] y los jóvenes[69]; las personas de edad[70]; las personas solicitantes de asilo, refugiadas y desplazadas internas[71]; las personas no nacionales y migrantes[72]; la población afrodescendiente[73]; los pueblos indígenas[74]; la población gitana[75] y

---

[64] Canan Corus, Bige Saatcioglu, Carol Kaufman-Scarborough, Christopher P. Blocker, Shikha Upadhyaya y Samuelson Appau, «Transforming Poverty-Related Policy with Intersectionality», *Journal of Public Policy & Marketing*, vol. 35, núm. 2, 2016, pp. 211-222, en p. 211.

[65] *Vid.* Verónica Paz Arauco, Haris Gazdar, Paula Hevia-Pacheco, Naila Kabeer, Amanda Lenhardt, Syeda Quratulain Masood, Haider Naqvi, Nandini Nayak, Andrew Norton, Nidhi Sadana Sabharwal, Elisa Scalise, Andrew Shepherd, Deepak Thapa, Sukhadeo Thorat, D. Hien Tran, Leandro Vergara-Camus, Tassew Woldehanna y Chiara Mariotti, *Strengthening social justice to address intersecting inequalities post-2015*, London, Overseas Development Institute, 2014, pp. 1-2.

[66] CDESC: E/C.12/PAN/CO/3, *op. cit.*, párr. 36; E/C.12/SRB/CO/3, *op. cit.*, párr. 54; E/C.12/LVA/CO/2, *op. cit.*, párr. 33.c).

[67] CDESC: E/C.12/LTU/CO/3, «Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de Lituania», 30 de marzo de 2023, párr. 30; E/C.12/PAN/CO/3, *op. cit.*, párr. 36; E/C.12/UKR/CO/7, *op. cit.*, párr. 12; E/C.12/CPV/CO/1, *op. cit.*, párr. 26; E/C.12/LKA/CO/5, «Observaciones finales sobre el quinto informe periódico de Sri Lanka», 4 de agosto de 2017, párr. 53.

[68] CDESC: E/C.12/ITA/CO/6, «Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de Italia», 7 de diciembre de 2022, párr. 43; E/C.12/LVA/CO/2, *op. cit.*, párr. 33.c); E/C.12/CPV/CO/1, *op. cit.*, párr. 26.

[69] CDESC: E/C.12/LUX/CO/4, «Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de Luxemburgo», 15 de noviembre de 2022, párr. 34; E/C.12/ARG/CO/4, «Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de la Argentina», 1 de noviembre de 2018, párr. 43.

[70] CDESC: E/C.12/LVA/CO/2, *op. cit.*, párr. 33.c); E/C.12/CHE/CO/4, *op. cit.*, párr. 46; E/C.12/ISR/CO/4, *op. cit.*, párr. 42; E/C.12/EST/CO/3, «Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de Estonia», 27 de marzo de 2019, párr. 28.

[71] CDESC: E/C.12/ARM/CO/4, «Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de Armenia», 14 de noviembre de 2023, párr. 23; E/C.12/LVA/CO/2, *op. cit.*, párr. 18; E/C.12/SRB/CO/3, *op. cit.*, párr. 54 (personas desplazadas internas); E/C.12/AZE/CO/4, «Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de Azerbaiyán», 2 de noviembre de 2021, párr. 18 (personas desplazadas internas); E/C.12/LKA/CO/5, *op. cit.*, párr. 51.

[72] CDESC: E/C.12/ITA/CO/6, *op. cit.*, párr. 43; E/C.12/LUX/CO/4, *op. cit.*, párr. 34; E/C.12/LVA/CO/2, *op. cit.*, párr. 33.c); E/C.12/MUS/CO/5, «Observaciones finales sobre el quinto informe periódico de Mauricio», 5 de abril de 2019, párr. 36; E/C.12/LTU/CO/3, *op. cit.*, párr. 23.b).

[73] CDESC: E/C.12/BRA/CO/3, «Observaciones finales sobre el tercer informe periódico del Brasil», 15 de noviembre de 2023, párr. 46.b); E/C.12/PAN/CO/3, *op. cit.*, párr. 36; E/C.12/GTM/CO/4, *op. cit.*, párr. 34; E/C.12/NIC/CO/5, *op. cit.*, párr. 35; E/C.12/ECU/CO/4, «Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico del Ecuador», 14 de noviembre de 2019, párr. 19.

[74] CDESC: E/C.12/BRA/CO/3, *op. cit.*, párr. 46.b); E/C.12/PAN/CO/3, *op. cit.*, párr. 36; E/C.12/GTM/CO/4, *op. cit.*, párr. 34; E/C.12/NIC/CO/5, *op. cit.*, párr. 35; E/C.12/BOL/CO/3, *op. cit.*, párr. 42.

[75] CDESC: E/C.12/SRB/CO/3, *op. cit.*, párr. 54; E/C.12/CZE/CO/3, *op. cit.*, párr. 14; E/C.12/LVA/CO/2, *op. cit.*, párr. 33.c); E/C.12/SVK/CO/3, *op. cit.*, párr. 26; E/C.12/BGR/CO/6, *op. cit.*, párr. 33.

otras minorías[76]; las personas desempleadas[77]; las familias monoparentales[78] y las familias numerosas[79], y las personas con niveles bajos de educación[80]. En relación con esta cuestión, conviene recordar que la participación de las personas que viven en la pobreza, y de las asociaciones que las representan, en la formulación y aplicación de los planes nacionales de reducción de la pobreza es otro de los principios de derechos humanos que resulta central en este ámbito[81].

A la pertenencia a determinados colectivos se suman las diferencias entre territorios, cuyas disparidades en el nivel de desarrollo socioeconómico y de oportunidades también pueden exacerbar la pobreza existente o incrementar el riesgo de padecerla y, por tanto, requieren una especial atención del Estado, como puede ocurrir en particular con las zonas rurales[82] o determinadas áreas urbanas[83], pero también entre regiones[84] o en territorios con un estatuto jurídico particular[85]. A este respecto, cuando existan distintos niveles administrativos dentro de un mismo Estado, deben establecerse mecanismos eficaces de coordinación entre todos ellos para poder abordar la pobreza de manera efectiva[86], tal y como se ha indicado más arriba.

---

[76] CDESC: E/C.12/SRB/CO/3, *op. cit.*, párr. 54; E/C.12/SVK/CO/3, *op. cit.*, párr. 26; E/C.12/MUS/CO/5, *op. cit.*, párr. 21; E/C.12/BGR/CO/6, *op. cit.*, párr. 33; E/C.12/EST/CO/3, *op. cit.*, párr. 12.

[77] CDESC: E/C.12/LUX/CO/4, *op. cit.*, párr. 34; E/C.12/EST/CO/3, *op. cit.*, párr. 36.

[78] CDESC: E/C.12/LUX/CO/4, *op. cit.*, párr. 34; E/C.12/PAN/CO/3, *op. cit.*, párr. 36; E/C.12/LVA/CO/2, *op. cit.*, párrs. 32 y 33.c); E/C.12/EST/CO/3, *op. cit.*, párr. 36.

[79] CDESC: E/C.12/BIH/CO/3, *op. cit.*, párrs. 38 y 39.c); E/C.12/EST/CO/3, *op. cit.*, párr. 36.

[80] CDESC: E/C.12/LUX/CO/4, *op. cit*., párr. 34.

[81] CDESC: E/C.12/BEL/CO/5, «Observaciones finales sobre el quinto informe periódico de Bélgica», 26 de marzo de 2020, párr. 37; E/C.12/YEM/CO/2, «Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Yemen», 1 de junio de 2011, párr. 24. También CRPD: CRPD/C/MWI/CO/1-2, «Observaciones finales del Comité sobre los informes periódicos inicial y segundo combinados de Malawi», párr. 16.b); CRPD/C/MNG/CO/2-3, *op. cit.*, párr. 56.a).

[82] CDESC: E/C.12/TCD/CO/4, «Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico del Chad», 30 de octubre de 2023, párr. 35; E/C.12/FRA/CO/5, «Observaciones finales sobre el quinto informe periódico de Francia», 30 de octubre de 2023, párr. 38; E/C.12/CHN/CO/3, *op. cit.*, párrs. 72 y 73; E/C.12/GTM/CO/4, *op. cit.*, párr. 34; E/C.12/SLV/CO/6, *op. cit.*, párrs. 40 y 44; E/C.12/NIC/CO/5, *op. cit.*, párr. 35; E/C.12/BOL/CO/3, *op. cit.*, párr. 42.

[83] CDESC: E/C.12/FRA/CO/5, *op. cit.*, párr. 38; E/C.12/CHN/CO/3, *op. cit.*, párrs. 72 y 73 (población migrante del campo a la ciudad); E/C.12/LKA/CO/5, *op. cit.*, párr. 46.

[84] Por ejemplo, en zonas remotas (CDESC: E/C.12/TCD/CO/4, *op. cit.*, párrs. 35 y 36; E/C.12/CMR/CO/4, *op. cit.*, párr. 48); E/C.12/CHN/CO/3, *op. cit.*, párrs. 72 y 73; E/C.12/ITA/CO/6, *op. cit.*, párr. 43; E/C.12/ESP/CO/6, *op. cit.*, párr. 34.

[85] Como ocurre, por ejemplo, con algunos territorios de ultramar franceses (CDESC: E/C.12/FRA/CO/5, *op. cit.*, párrs. 38 y 39) o con Groenlandia (CDESC: E/C.12/DNK/CO/6, *op. cit.*, párr. 45).

[86] CDESC: E/C.12/BRA/CO/3, *op. cit.*, párr. 46.a); E/C.12/CHE/CO/4, *op. cit.*, párr. 47; E/C.12/PRT/CO/5, «Observaciones finales sobre el quinto informe periódico de Portugal», 30 de marzo de 2023, párr. 5.b).

Pero si en algo insiste el CDESC en sus observaciones finales es en la necesidad de que los Estados adopten medidas de reducción de la desigualdad, una cuestión que va de la mano de la pobreza y respecto de la cual el comité no esconde su preocupación[87], y que requiere acometer reformas de la política fiscal[88] y del sistema de seguridad social[89], e incluso de la política económica[90].

En cuanto a la política fiscal, la consigna básica para reducir las desigualdades es que sea progresiva[91], redistributiva[92] y socialmente justa[93]. Hay que tener en cuenta el papel central que juega esta política en la disponibilidad de recursos a la que alude el artículo 2.1 PIDESC. Así, si, de acuerdo con esta disposición, las medidas para hacer efectivos los derechos económicos, sociales y culturales deben adoptarse hasta el máximo de los recursos disponibles, es evidente que los ingresos tributarios aparecen como una fuente fundamental de recursos, de manera que un Estado no puede alegar falta de recursos si su sistema fiscal es escasamente progresivo y, por tanto, hay margen para reformas que permitan incrementar la recaudación[94]. En esta misma línea, se debe prestar atención al impacto negativo que sobre la población en situación de pobreza pueden tener impuestos poco o nada progresivos, como los impuestos al consumo, incluido el impuesto sobre el valor añadido, cuya aplicación sobre alimentos y productos básicos y servicios sociales debería evitarse[95]. Otras medidas prácticas orientadas a mejorar la disponibilidad de recursos y la redistribución son, por ejemplo, la lucha contra la evasión fiscal o la mejora de la recaudación de impuestos[96].

---

[87] Por ejemplo, CDESC: E/C.12/CMR/CO/4, *op. cit.*, párr. 48; E/C.12/DEU/CO/6, *op. cit.*, párr. 38 (en relación con la desigualdad salarial entre mujeres y hombres).

[88] CDESC: E/C.12/ISR/CO/4, *op. cit.*, párr. 43; E/C.12/EST/CO/3, *op. cit.*, párr. 37; E/C.12/CPV/CO/1, *op. cit.*, párr. 11; E/C.12/LTU/CO/3, *op. cit.*, párr. 23.c); E/C.12/MNG/CO/5, «Observaciones finales sobre el quinto informe periódico de Mongolia», 10 de noviembre de 2022, párr. 15.

[89] CDESC: E/C.12/ISR/CO/4, *op. cit.*, párr. 43; E/C.12/CPV/CO/1, *op. cit.*, párr. 11; E/C.12/LTU/CO/3, *op. cit.*, párr. 23.c); E/C.12/BIH/CO/3, *op. cit.*, párr. 39.b); E/C.12/LVA/CO/2, *op. cit.*, párr. 29.b).

[90] CDESC: E/C.12/CPV/CO/1, *op. cit.*, párr. 11.

[91] CDESC: E/C.12/EST/CO/3, *op. cit.*, párr. 37; E/C.12/BIH/CO/3, *op. cit.*, párr. 13.b).

[92] CDESC: E/C.12/COL/CO/6, «Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de Colombia», 19 de octubre de 2017, párr. 20; E/C.12/MNG/CO/5, *op. cit.*, párr. 15; E/C.12/PAN/CO/3, *op. cit.*, párr. 13.b).

[93] CDESC: E/C.12/COL/CO/6, *op. cit.*, párr. 20.

[94] *Vid.*, por ejemplo, CDESC: E/C.12/BGD/CO/1, «Observaciones finales sobre el informe inicial de Bangladesh», 18 de abril de 2018, párr. 19; E/C.12/COL/CO/6, *op. cit.*, párr. 20.

[95] *Vid.*, por ejemplo, CDESC: E/C.12/BGD/CO/1, *op. cit.*, párrs. 19 y 20; E/C.12/PSE/CO/1, «Observaciones finales sobre el informe inicial del Estado de Palestina», 1 de noviembre de 2023, párrs. 51 y 52; E/C.12/BIH/CO/3, *op. cit.*, párr. 13.c).

[96] *Vid.*, por ejemplo, CDESC: E/C.12/BGD/CO/1, *op. cit.*, párr. 20; E/C.12/PAN/CO/3, *op. cit.*, párr. 13.c) y d); E/C.12/UKR/CO/7, *op. cit.*, párr. 5.d).

Respecto de las prestaciones sociales, deben garantizar un nivel de vida adecuado que proteja contra la pobreza[97]. A tal fin, las cuantías previstas deberían ser suficientes para cubrir las necesidades de sus destinatarios[98], y se deben ampliar los programas sociales para lograr que tengan una cobertura universal[99]. En este sentido, el CDESC defiende la necesidad de fijar pisos mínimos de protección social[100], además de recomendar el establecimiento de un ingreso mínimo universal[101]. Asimismo, es fundamental hacerlos accesibles en la práctica[102]. Así, debe facilitarse el acceso a las prestaciones, para lo cual los Estados deberían evaluar los factores que puedan dificultarlo, como las trabas burocráticas o la falta de información[103], y tomar las medidas que correspondan para corregirlos[104], y se deben establecer criterios para su

[97] CDESC: E/C.12/SVK/CO/3, *op. cit.*, párr. 27; E/C.12/EST/CO/3, *op. cit.*, párr. 29; E/C.12/ZAF/CO/1, *op. cit.*, párr. 47.a); E/C.12/LVA/CO/2, *op. cit.*, párr. 29.b) y c); E/C.12/PRT/CO/5, *op. cit.*, párr. 23.a) y b). *Vid.* también CRPD: CRPD/C/MNG/CO/2-3, *op. cit.*, párr. 56.a).

[98] CDESC: E/C.12/DEU/CO/6, *op. cit.*, párr. 50; E/C.12/ZAF/CO/1, *op. cit.*, párr. 47.b); E/C.12/CZE/CO/3, *op. cit.*, párr. 35; E/C.12/BEL/CO/5, *op. cit.*, párr. 37. En algunos Estados, estas prestaciones están por debajo del mínimo de subsistencia (por ejemplo, CDESC: E/C.12/EST/CO/3, *op. cit.*, párr. 28; E/C.12/MDA/CO/3, «Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de la República de Moldova», 19 de octubre de 2017, párr. 48; E/C.12/MUS/CO/5, *op. cit.*, párr. 36; E/C.12/COL/CO/6, *op. cit.*, párrs. 28 y 29; E/C.12/LVA/CO/2, *op. cit.*, párr. 28). *Vid.* también CRPD: CRPD/C/ISR/CO/1, «Informe inicial que Israel debía presentar en 2014 en virtud del artículo 35 de la Convención», 8 de marzo de 2019, párr. 58; CRPD/C/TUN/CO/2-3, «Observaciones finales sobre los informes periódicos segundo y tercero combinados de Túnez», 17 de abril de 2023, párr. 50.a).

[99] CDESC: E/C.12/ARG/CO/4, *op. cit.*, párr. 44; E/C.12/BGD/CO/1, *op. cit.*, párr. 44; E/C.12/SRB/CO/3, *op. cit.*, párr. 50; E/C.12/BEN/CO/3, «Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de Benin», 27 de marzo de 2020, párrs. 31 y 32. También CRPD: CRPD/C/AGO/CO/1, «Observaciones finales sobre el informe inicial de Angola», 12 de abril de 2023, párr. 48.b).

[100] CDESC: E/C.12/ZAF/CO/1, *op. cit.*, párr. 48.d), que remite, para su definición, a la Recomendación sobre los Pisos de Protección Social, 2012 (núm. 202), de la OIT; E/C.12/BEN/CO/3, *op. cit.*, párr. 32, que remite a CDESC: E/C.12/2015/1, «Niveles mínimos de protección social: un elemento esencial del derecho a la seguridad social y de los objetivos de desarrollo sostenible. Declaración del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales», 15 de abril de 2015, que también toma como referencia la Recomendación núm. 202 (*ibid.*, párr. 2). En el caso del CRPD, *vid.* CRPD: CRPD/C/GAB/CO/1, «Observaciones finales sobre el informe inicial del Gabón», 2 de octubre de 2015, párr. 61; CRPD/C/EU/CO/1, «Observaciones finales sobre el informe inicial de la Unión Europea», 2 de octubre de 2015, párr. 67.

[101] CDESC: E/C.12/ZAF/CO/1, *op. cit.*, párr. 48.f).

[102] En el caso de las personas con discapacidad, el CRPD recomienda que se refuerce el sistema de protección social para, entre otros, asegurar su acceso a servicios básicos de apoyo (CDESC: CRPD/C/MRT/CO/1, «Observaciones finales sobre el informe inicial de Mauritania», 4 de octubre de 2023, párr. 48.a).

[103] A veces esos obstáculos son sencillamente físicos, como la dificultad para acceder al lugar donde se tramitan (*vid.* CRPD: CRPD/C/GC/2, «Observación general núm. 2 (2014). Artículo 9: Accesibilidad», 22 de mayo de 2014, párr. 42).

[104] CDESC: E/C.12/DEU/CO/6, *op. cit.*, párr. 50; E/C.12/DNK/CO/6, *op. cit.*, párr. 46.d); E/C.12/CPV/CO/1, *op. cit.*, párr. 11; E/C.12/ARG/CO/4, *op. cit.*, párr. 44; E/C.12/BHR/CO/1, «Observaciones finales sobre el informe inicial de Bahrein», párrs. 36 y 37.

obtención que permitan que las personas necesitadas puedan efectivamente beneficiarse de ellas[105].

Por último, los efectos negativos que la política económica puede tener sobre la pobreza[106] determinan que el CDESC también sugiera a los Estados evaluar el impacto de sus políticas macroeconómica y presupuestaria sobre los derechos humanos, con el fin de maximizar los recursos disponibles[107]. De sus recomendaciones se extrae la idea básica de que la coyuntura económica no puede ser una excusa para ahondar las desigualdades, sino que se tienen que hacer las modulaciones necesarias para que no incida negativamente sobre la política social. Por ejemplo, en caso de inflación, se deben proteger las prestaciones sociales de sus efectos[108], actualizándolas regularmente al coste de la vida[109], así como acompasar a esta coyuntura el salario mínimo[110]. Junto a esto, la indicación principal es que se asigne suficiente financiación pública a los servicios sociales (en particular la educación, la sanidad, la vivienda y la seguridad social), incrementando el gasto público cuando corresponda para asegurar la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales[111]. Igualmente, los Estados deben estar atentos al impacto que las privatizaciones puedan tener sobre el disfrute de los derechos y el acceso a servicios básicos, controlando el incremento de precios y, en su caso, subsidiándolos para que sean accesibles a toda la población[112], o adoptando otras medidas de corrección cuando sean necesarias[113].

---

[105] CDESC: E/C.12/MDA/CO/3, *op. cit.*, párr. 49; E/C.12/DNK/CO/6, *op. cit.*, párr. 46.b); E/C.12/ZAF/CO/1, *op. cit.*, párr. 47.d); E/C.12/SRB/CO/3, *op. cit.*, párr. 50.

[106] Al respecto, *vid.* CDESC: HRC/NONE/2012/76, «Carta de fecha 16 de mayo de 2012 dirigida a los Estados partes en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales por el Presidente del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales», 16 de mayo de 2012.

[107] CDESC: E/C.12/PRT/CO/5, *op. cit.*, párr. 11; E/C.12/UKR/CO/7, *op. cit.*, párr. 5.a).

[108] CDESC: E/C.12/ARG/CO/4, *op. cit.*, párr. 44; E/C.12/CZE/CO/3, *op. cit.*, párr. 34. *Vid.* también CRPD: CRPD/C/MNG/CO/2-3, *op. cit.*, párr. 56.a).

[109] CDESC: E/C.12/LVA/CO/2, *op. cit.*, párr. 29.b); E/C.12/PRT/CO/5, *op. cit.*, párr. 23.a). *Vid.* también CRPD: CRPD/C/MNG/CO/2-3, *op. cit.*, párr. 56.a).

[110] CDESC: E/C.12/ARG/CO/4, *op. cit.*, párr. 43.

[111] CDESC: E/C.12/BGD/CO/1, *op. cit.*, párrs. 19 y 20; E/C.12/COL/CO/6, *op. cit.*, párr. 20; E/C.12/KAZ/CO/2, «Observaciones finales sobre el segundo informe periódico de Kazajstán», 29 de marzo de 2019, párr. 20; E/C.12/SRB/CO/3, *op. cit.*, párr. 50; E/C.12/PRT/CO/5, *op. cit.*, párr. 11; E/C.12/UKR/CO/7, *op. cit.*, párr. 5.b). Sobre la asignación de gasto público, *vid.* también CRPD: CRPD/C/MNG/CO/2-3, *op. cit.*, párr. 56.b); CRPD/C/PRY/CO/2-3, «Observaciones finales sobre los informes periódicos segundo y tercero combinados del Paraguay», 17 de octubre de 2023, párr. 50.

[112] CDESC: E/C.12/ARG/CO/4, *op. cit.*, párr. 44.

[113] *Vid.*, por ejemplo, CDESC: E/C.12/ZAF/CO/1, *op. cit.*, párr. 48.g).

4. Condicionantes derivados de las comunicaciones individuales

En lo que respecta al examen de comunicaciones individuales, con la salvedad de la CDPD, la ausencia en general de un derecho a la protección contra la pobreza en los tratados impide que los comités puedan declarar expresamente su violación y dictar medidas concretas de reparación con potencial para incidir de manera directa en las políticas públicas de lucha contra la pobreza del Estado infractor. No obstante, esto no significa que no les lleguen casos en los que la pobreza sea el tema de fondo y lo que se determine es si esa situación viola algunos de los derechos contenidos en el tratado correspondiente, aunque lo cierto es que la jurisprudencia en esta materia es muy escasa, pues no solo las comunicaciones individuales son un mecanismo que se usa con menos frecuencia de la que se pueda pensar[114], sino que, sobre todo, su uso está condicionado por el hecho de que los Estados hayan o no atribuido a los comités la competencia de examinar comunicaciones individuales, que es facultativa para los Estados. Por ejemplo, en el caso del CDESC, hasta la fecha solo ha apreciado vulneración de derechos de personas en riesgo/situación de pobreza o exclusión social respecto del derecho a la vivienda[115] y a la seguridad social[116].

En todo caso, el CDESC no es el único comité que tiene en cuenta la pobreza como parámetro para determinar si se ha producido una violación de los derechos previstos en los tratados. Por ejemplo, tanto el Comité de Derechos Humanos (Comité DH) como el Comité contra la Tortura (CAT) han considerado el riesgo de indigencia un criterio de peso para proceder a la no devolución de una persona cuando se combina con otros factores, como problemas graves de salud[117], la edad[118], o una combinación de ambos (personas enfermas con hijos a

---

[114] Con la excepción del Comité DH y el CAT (*vid.* Rosa Ana Alija Fernández, *op. cit.*, p. 71).

[115] *Maribel Viviana López Albán c. España*, comunicación núm. 54/2018, dictamen de 11 de octubre de 2019, CDESC: E/C.12/69/D/54/2018; *Fátima El Ayoubi y Mohamed El Azouan Azouz c. España*, comunicación núm. 37/2018, dictamen de 11 de octubre de 2019, CDESC: E/C.12/66/D/37/2018.

[116] *Marcia Cecilia Trujillo Calero c. Ecuador*, comunicación núm. 10/2015, dictamen de 26 de marzo de 2018, CDESC: E/C.12/63/D/10/2015, párr. 14.2.

[117] *A.H.G. c. Canadá*, comunicación núm. 2091/2011, dictamen de 25 de marzo de 2015, Comité DH: CCPR/C/113/D/2091/2011; *Adam Harun c. Suiza*, comunicación núm. 758/2016, dictamen de 6 de diciembre de 2018, CAT: CAT/C/65/D/758/2016. El argumento fue que la situación de pobreza provocaba que no pudieran recibir asistencia médica adecuada para la esquizofrenia, en el caso de A.H.G., y las múltiples secuelas por haber sido torturado, en el caso de Adam Harun.

[118] En el caso *O. A. c. Dinamarca*, el Comité DH apreció que la deportación a Grecia de un menor que ya había estado en condición de sinhogarismo y sin medios materiales constituía una violación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (*O.A. c. Dinamarca*, comunicación núm. 2770/2016, dictamen de 7 de noviembre de 2017, Comité DH: CCPR/C/121/D/2770/2016). En cambio, una alegación de riesgo de sufrir pobreza en caso de

su cargo susceptibles de encontrarse en situación de pobreza si fueran deportadas)[119]. De esta forma, ponen de manifiesto la relación negativa entre la exposición de las personas a la pobreza y el respeto a la dignidad humana.

Por su parte, el Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) ha apreciado violación de la Convención Internacional para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer en varios supuestos de discriminación interseccional contra mujeres romaníes, recomendando al Estado infractor que elabore «programas específicos de mitigación de la pobreza y de inclusión social dirigidos a las mujeres y las niñas romaníes»[120]. También ha estimado peticiones de mujeres que no podían acceder a pensiones de jubilación al no haber cotizado lo suficiente por haberse dedicado al cuidado de sus descendientes (menores o con discapacidad). Estos casos le han permitido insistir en la importancia de que las pensiones no contributivas tengan en cuenta «que las mujeres tienen más probabilidades de vivir en la pobreza que los hombres, que a menudo son las únicas responsables del cuidado de los hijos, y que es más frecuente que sean ellas las que no tienen pensiones contributivas»[121].

---

deportación fue desestimada por el Comité de Derechos del Niño (CDN), al entender que estaba insuficientemente sustanciada (*E.H. y otros c. Bélgica*, comunicación núm. 55/2018, dictamen de 3 de febrero de 2022, CDN: CRC/C/89/D/55/2018, párr. 12.3; *cf.* Voto particular conjunto [parcialmente concurrente] de Luis Ernesto Pedernera Reyna y José Ángel Rodríguez Reyes, miembros del Comité).

[119] *R.A.A. y Z. M. c. Dinamarca*, comunicación núm. 2608/2015, dictamen de 28 de octubre de 2016, Comité DH: CCPR/C/118/D/2608/2015, párr. 7.7: «El Comité considera, sin embargo, que en la conclusión a que llegó el Estado parte no se tuvo debidamente en cuenta la información que proporcionaron los autores sobre la base de su propia experiencia personal en el sentido de que, a pesar de haber recibido un permiso de residencia en Bulgaria, *hacían frente en ese país a condiciones de vida intolerables*. En ese contexto, el Comité observa que el Estado parte no explica en qué forma, en caso de regresar a Bulgaria, los permisos de residencia les ofrecerían protección, especialmente en lo que atañe a los tratamientos médicos que necesita uno de los autores y respecto de las penurias y la indigencia que ya han experimentado en ese país y que afectarían ahora también a su hijo pequeño» (énfasis añadido). También *Jasin* et al. *c. Dinamarca*, comunicación núm. 2360/2014, dictamen de 22 de julio de 2015, Comité DH: CCPR/C/114/D/2360/2014; *Raziyeh Rezaifar c. Dinamarca*, comunicación núm. 2512/2014, dictamen de 10 de marzo de 2017, Comité DH: CCPR/C/119/D/2512/2014.

[120] *L. A. y otras c. Macedonia del Norte*, comunicación núm. 100/2016, dictamen de 24 de febrero de 2020, CEDAW: CEDAW/C/75/D/110/2016, párr. 11.b.iv); *S.N. y E.R. c. Macedonia del Norte*, comunicación núm. 107/2016, dictamen de 24 de febrero de 2020, CEDAW: CEDAW/C/75/D/107/2016, párr. 11.b.iv); *S.B. y M.B. c. Macedonia del Norte*, comunicación núm. 143/2019, dictamen de 2 de noviembre de 2020, CEDAW: CEDAW/C/77/D/143/2019, párr. 9.b.viii). Los dos primeros casos giraban en torno al desalojo de sus asentamientos de mujeres embarazadas o que habían dado a luz recientemente sin que el Estado les ofreciera una alternativa habitacional adecuada y sin acceso a servicios de salud. El tercero se refería a la discriminación en el acceso a servicios de salud ginecológica sufrido por mujeres gitanas embarazadas.

[121] *Natalia Ciobanu c. República de Moldova*, comunicación núm. 104/2016, dictamen de 4 de noviembre de 2019, CEDAW: CEDAW/C/74/D/104/2016, párr. 7.6; *V.P. c. Belarús*, comuni-

Mención aparte merece el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que, en aplicación del art. 28.2.b) de la CDPD, ha considerado que colocar a las familias de personas con discapacidad en riesgo de pobreza por falta de protección social constituye una violación del convenio [122].

La cuestión que cabe plantearse es si las medidas indicadas en los dictámenes son de obligado cumplimiento para los Estados, sobre todo teniendo en cuenta que la mayoría de las disposiciones convencionales que otorgan a los comités la competencia de examinar comunicaciones individuales las caracterizan expresamente como recomendaciones [123]. Sin entrar aquí a hacer un examen a fondo de esta cuestión, sí vale la pena mencionar que el Comité DH ha afirmado que «los dictámenes emitidos por el Comité de conformidad con el Protocolo Facultativo presentan algunas de las principales características de una decisión judicial» [124], como la independencia y la imparcialidad en su examen [125], «el carácter determinante de las decisiones» [126], o que, en caso de violación, señalan la reparación adecuada [127], a lo que se suma que constituyen una interpretación ponderada y autorizada de los términos del PIDCP [128]. Aunque concurren algunos factores que dotan de una cierta especificidad a las decisiones del Comité DH [129], hay un aspecto adicional que es extensible a todos los comités: se trata, de nuevo, de la obligación para los Estados de actuar de buena fe en el cumplimien-

---

cación núm. 131/2018, dictamen de 28 de junio de 2021, CEDAW: CEDAW/C/79/D/131/2018, párr. 7.5. En idéntico sentido, *vid.* también *Marcia Cecilia Trujillo Calero c. Ecuador*, *op. cit.*, párr. 14.2.

[122] *Maria Simona Bellini c. Italia*, comunicación núm. 51/2018, dictamen de 26 de agosto de 2022, CRPD: CRPD/C/27/D/51/2018.

[123] Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1999), art. 7.3; Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2008), art. 9.1; Protocolo facultativo de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (2006), art. 5; Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones (2011), art. 10.5. Estas disposiciones contrastan con el art. 5.4 del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) y el art. 22.7 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (1984), que no dicen nada en este sentido.

[124] Comité DH: CCPR/C/GC/33, «Observación general núm. 33: Obligaciones de los Estados partes con arreglo al Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos», 25 de junio de 2009, párr. 11. *Vid.* también Raija Hanski y Martin Scheinin, *Leading Cases of the Human Rights Committee*, 2.ª ed. rev., Turku, Institute for Human Rights-Åbo Akademi University, 2007, p. 23; Henry J. Steiner, Ryan Goodman y Philip Alston, *International Human Rights in Context: Law, Politics and Morals*, 3.ª ed., Oxford, Oxford University Press, 2008, p. 915.

[125] Comité DH: ONU CCPR/C/GC/33, *op. cit.*, párr. 11.

[126] *Ibid*.

[127] *Ibid*., párr. 12.

[128] *Ibid*., párr. 13; *Ahmadou Sadio Diallo (Republic of Guinea v. Democratic Republic of the Congo), Merits, Judgment*, ICJ Reports, 2010, p. 664, en párr. 66.

[129] Rosa Ana Alija Fernández, *op. cit.*, pp. 70-71 y 87.

to de todas las disposiciones convencionales (incluidas las relativas a la labor de los comités), de conformidad con el principio *pacta sunt servanda* recogido en el art. 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados[130]. Por consiguiente, el Estado debería cuando menos tratar de corregir su comportamiento cuando un comité le señala un incumplimiento del correspondiente tratado en el marco de un mecanismo que, a mayores, dicho Estado ha aceptado voluntariamente.

III. CONDICIONANTES REGULATORIOS DERIVADOS DE LA PRÁCTICA DEL CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS

A las pautas que los Estados deberían seguir en el diseño y la implementación de sus estrategias nacionales contra la pobreza de conformidad con las indicaciones de los órganos de tratados se suman las derivadas del CDH. Este no solo heredó de la Comisión DH buena parte de sus órganos subsidiarios, sino también la preocupación por la cuestión de la pobreza, en particular la pobreza extrema, que la Comisión había comenzado a abordar a finales de los años sesenta como parte del tema de la realización efectiva de los derechos económicos, sociales y culturales[131], y que empezó a examinar de manera separada en los noventa[132]. Para avanzar en la comprensión de cómo se relacionan la erradicación de la pobreza extrema y los derechos humanos, estableció, en 1998, un procedimiento especial: el/la Experto/a Independiente sobre la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza[133], que en 2011 pasó a denominarse Relator/a Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos.

---

[130] Comité DH: CCPR/C/GC/33, *op. cit.*, párr. 15; ILA Committee on International Human Rights Law and Practice: «Interim Report. National Compliance with Decisions of International Tribunals in Matters Involving Human Rights», 2012, p. 4, párr. 12.

[131] *Vid.* Comisión DH: Resolución 11 (XXIV), «Study of the question of the realization of economic and social rights contained in the Universal Declaration of Human Rights», 6 de marzo de 1968, en ECOSOC: E/4475-E/CN.4/972, «Commission on Human Rights. Report on the Twenty-Fourth Session. 5 February-12 March 1968», 1968, p. 155; ONU: E/CN.4/1108/Rev.1-E/CN.4/1131/Rev.1, «La realización de los derechos económicos, sociales y culturales: problemas, políticas, logros, por Manouchehr Ganji, Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos», 1975, esp. p. 322, párrs. 76-80.

[132] Comenzando con Comisión DH: E/CN.4/RES/1990/15, «Los derechos humanos y la extrema pobreza», 23 de febrero de 1990. *Vid.*, en particular, Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías: E/CN.4/Sub.2/1996/13, «Informe final sobre los derechos humanos y la extrema pobreza, presentado por el Relator Especial, Sr. Leandro Despouy», 28 de junio de 1996, primer estudio elaborado en el seno de la ONU sobre la pobreza extrema con un enfoque de derechos humanos.

[133] Comisión DH: E/CN.4/RES/1998/25, «Los derechos humanos y la extrema pobreza», 17 de abril de 1998, párr. 6.

Para contribuir a la lucha contra la pobreza, el CDH viene siguiendo una estrategia parecida a la de los órganos de tratados, puesto que también ha impulsado la concreción de criterios, desde un enfoque de derechos humanos, que orienten el diseño y la puesta en práctica de las políticas públicas estatales contra la pobreza, a la vez que incide en la necesidad de garantizar la efectividad de los derechos humanos, en particular de los derechos económicos, sociales y culturales, para prevenir la desigualdad y la pobreza o, en su caso, corregir sus efectos[134]. A esto hay que añadir las recomendaciones realizadas a los Estados en el marco de los mecanismos de protección de los derechos humanos establecidos por el CDH: el examen periódico universal, el procedimiento de denuncia y los procedimientos especiales[135] —en particular, dentro de estos últimos, el/la Relator/a sobre la extrema pobreza y los derechos humanos—. Aquí se prestará sobre todo atención al primer aspecto, que se materializó en los *Principios Rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos* (en adelante «Principios Rectores»), aprobados en 2012 por el CDH, cuyo contenido se examinará brevemente en el apartado 3.1 para, a continuación, analizar su valor jurídico (§ 3.2). Por razones de espacio no se entrará en las recomendaciones emanadas de los mecanismos de protección creados por el CDH, pero valga decir que, en tanto que su establecimiento se fundamenta en la posibilidad de crear órganos subsidiarios de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas, los Estados deberían regirse, en su relación con ellos, por la obligación general de cooperar con la organización derivada del art. 2.5 del mismo instrumento.

1. Los Principios Rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos

Los Principios Rectores, principal instrumento en materia de pobreza elaborado en el seno del CDH, fueron fruto de un largo proceso de elaboración que arrancó en 2001, con el encargo que la Comisión DH hizo a su principal órgano subsidiario, la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos (en adelante, «Subcomisión»), de que formulara un proyecto de principios rectores sobre la aplicación de

---

[134] Al respecto, el CDH ha recordado que «el ideal de un mundo en el que todos los seres humanos estén liberados del temor y de la miseria no puede realizarse a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona disfrutar de sus derechos económicos, sociales y culturales, así como de sus derechos civiles y políticos» (por ejemplo, en CDH: A/HRC/RES/26/3, «La extrema pobreza y los derechos humanos», 26 de junio de 2014, preámbulo, p. 1; A/HRC/RES/35/19, «Extrema pobreza y derechos humanos», 22 de junio de 2017, preámbulo, p. 1; A/HRC/RES/44/13, «Extrema pobreza y derechos humanos», 16 de julio de 2020, preámbulo, p. 1; A/HRC/RES/53/10, «Extrema pobreza y derechos humanos», 12 de julio de 2023, preámbulo, p. 1).

[135] Sobre su funcionamiento, *vid.* CDH: A/HRC/RES/5/1, «Construcción Institucional del Consejo de Derechos Humanos», 18 de junio de 2007.

las normas vigentes sobre derechos humanos en el contexto de la lucha contra la extrema pobreza[136]. La Subcomisión comenzó enseguida su preparación[137], y en 2006 presentó una propuesta al CDH[138], que ese mismo año había sustituido a la Comisión. Sin embargo, el proyecto adolecía de ciertas deficiencias técnicas y de contenido[139], por lo que el CDH encargó en 2009 a la Experta independiente (posteriormente Relatora Especial[140]) sobre la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza, Magdalena Sepúlveda Carmona, que siguiera trabajando en el documento[141]. En 2012, Sepúlveda presentó el proyecto final de los Principios Rectores, aprobados por el CDH ese mismo año[142].

A diferencia de la declaración del CDESC de 2001, cuya definición de *pobreza* reproducen, los Principios Rectores se centran en la pobreza extrema, que se da cuando concurre una combinación de «escasez de ingresos, falta de desarrollo humano y exclusión social […], en que una falta prolongada de seguridad básica afecta a varios ámbitos de la existencia al mismo tiempo, comprometiendo gravemente las posibilidades de las personas de ejercer o recobrar sus derechos en un futuro previsible»[143]. Frente a esta situación, buscan orientar a los Estados en el diseño y aplicación de sus estrategias de lucha contra la pobreza[144], y a la vez se presentan como «una guía para lograr el respeto, la protección y el ejercicio de los derechos de las personas que viven en la extrema pobreza en todos los ámbitos de la política pública»[145]. En este sentido, son complementarios de la declaración de 2001 del CDESC, que cabe recordar que no pretendía ofrecer un plan de acción

---

[136] Comisión DH: E/CN.4/RES/2001/31, «Los derechos humanos y la extrema pobreza», 23 de abril de 2001, párr. 7.a).

[137] *Vid.* Subcomisión: E/CN.4/Sub.2/RES/2001/8, «Aplicación de las normas vigentes de derechos humanos en el contexto de la lucha contra la extrema pobreza», 15 de agosto de 2001.

[138] Subcomisión: E/CN.4/Sub.2/RES/2006/9, «Aplicación de las normas vigentes de derechos humanos en el contexto de la lucha contra la extrema pobreza», 24 de agosto de 2006, Anexo: Proyecto de principios rectores - «Extrema pobreza y derechos humanos: los derechos de los pobres», en CDH: A/HRC/2/2-A/HRC/Sub.1/58/36, «Informe de la Subcomisión de promoción y protección de los derechos humanos sobre su 58.º período de sesiones. Ginebra, 7 a 25 de agosto de 2006», 11 de septiembre de 2006, pp. 29-38.

[139] Al respecto, *vid.* CDH: A/HRC/11/32, «Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos relativo al proyecto de principios rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos: los derechos de los pobres», 2 de abril de 2009.

[140] CDH: A/HRC/RES/17/13, «La extrema pobreza y los derechos humanos», 17 de junio de 2011, párr. 2.

[141] *Vid.* CDH: A/HRC/RES/12/19, «Proyecto de principios rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos», 2 de octubre de 2009.

[142] CDH: A/HRC/RES/21/11, «Principios rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos», 27 de septiembre de 2012, párr. 2.

[143] CDH: Principios Rectores, *op. cit*., núm. 141, párr. 2.

[144] *Ibid*., párr. 1; Cástor Miguel Díaz Barrado, «La erradicación de la pobreza y los derechos humanos: un laberinto sin salida», *Derechos y Libertades. Revista de Filosofía del Derecho y derechos humanos*, núm. 38, 2018, pp. 17-52, en p. 47.

[145] CDH: Principios Rectores, *op. cit.*, párr. 11.

detallado[146], como sí hacen los Principios Rectores. La concreción, en el caso del CDESC, se ha producido a través de su práctica, que ha dado como resultado pautas pormenorizadas, y de hecho los Principios Rectores se alinean con sus indicaciones tanto en lo que respecta a los principios básicos que deben guiar la acción de los Estados como a los requisitos de aplicación que establece. Además, también concretan las obligaciones estatales en relación con algunos derechos que resultan particularmente menoscabados o limitados en situación de pobreza extrema[147], aunque no se profundizará en este último aspecto por falta de espacio.

En lo que respecta a los principios básicos, se enuncian algunos sustantivos, derivados del Derecho internacional de los derechos humanos (dignidad, universalidad, indivisibilidad, relación mutua e interdependencia de todos los derechos, igualdad en el disfrute de los derechos por las personas que viven en la extrema pobreza, igualdad entre hombres y mujeres, y especial protección de la infancia)[148], junto a otros de carácter operativo (capacidad de actuación y autonomía de las personas que viven en la extrema pobreza, participación y empoderamiento, transparencia y acceso a la información, y rendición de cuentas por parte de los órganos del Estado)[149]. El detalle de la lista no supone, sin embargo, una diferencia significativa con los que se extraen tanto de la declaración de 2001 del CDESC como de la práctica derivada del examen de informes tanto de este órgano como del CRPD, más allá de añadir algunas indicaciones puntuales (por ejemplo, el derecho a la protección contra el estigma negativo asociado a la situación de pobreza, que requiere de los Estados la adopción de medidas para modificar las pautas socioculturales que conduzcan a prejuicios y estereotipos sobre las personas en situación de pobreza[150]).

Tampoco los requisitos de aplicación difieren demasiado. Los Principios Rectores toman como punto de partida la obligación de los Estados de garantizar en todo momento niveles esenciales mínimos de todos los derechos[151], y recuerdan que, si bien cabe la realización progresiva de algunas dimensiones de los derechos económicos, sociales y culturales cuando los recursos son limitados, se debe siempre demostrar

---

[146] *Vid. supra* apartado 2.1.

[147] Derecho a la vida y a la integridad física, libertad y seguridad, igual protección ante la ley, igual acceso a la justicia y medios de reparación efectivos, reconocimiento de la personalidad jurídica, vida privada y protección del domicilio y la familia, nivel de vida adecuado, alimentación, agua y saneamiento, vivienda, salud, trabajo, seguridad social, educación y derechos culturales.

[148] CDH: Principios Rectores, *op. cit*., párrs. 15-35.

[149] *Ibid*., párrs. 36-47.

[150] *Ibid*., párr. 21. Esta lucha contra los estereotipos también se extiende al género (*ibid*., párr. 24).

[151] *Ibid*., párr. 48.

que se han adoptado medidas hasta el máximo de los recursos disponibles y que se garantizan niveles mínimos de subsistencia a todas las personas[152]. A partir de aquí, identifican cuatro requisitos de aplicación.

El primero es que los Estados deben adoptar una estrategia nacional integral, basada en los derechos humanos, para reducir la pobreza y la exclusión social[153]. Aunque en este punto los Principios Rectores son más contundentes que la declaración de 2001 del CDESC –que simplemente señalaba que «los planes nacionales participativos y multisectoriales de erradicación o reducción de la pobreza […] cumplen un papel indispensable en todos los Estados, independientemente de la fase de desarrollo económico en que se encuentren»–, lo cierto es que el CDESC evalúa en el sistema de informes si los Estados cuentan o no con un programa de estas características[154], y, de no ser así, recomienda su adopción[155]. Por lo demás, los Principios Rectores y el CDESC coinciden a la hora de señalar las características que deben tener tales estrategias[156].

El segundo requisito es dar la debida prioridad a las personas en situación de pobreza extrema dentro de las políticas públicas, en particular las fiscales y presupuestarias, pero también las destinadas a recuperarse de las crisis[157]. Se trata de un requisito bajo el que los Principios Rectores engloban los aspectos relativos a la financiación pública, la disponibilidad de recursos por vía impositiva y su aplicación presupuestaria a la protección social que ya se comentaron con anterioridad[158], al igual que ocurre con el tercer requisito, relativo a la disponibilidad de servicios accesibles, adaptables, asequibles y de buena calidad, necesarios para el disfrute de los derechos humanos[159].

Mayores diferencias con la práctica derivada del examen de informes presenta el cuarto requisito —garantizar la coherencia de las políticas—, al menos en lo que respecta a aquellas con dimensión in-

---

[152] *Ibid*.; al respecto, véase también ONU: E/C.12/2000/13, «Principios de Limburgo relativos a la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales», 2 de octubre de 2000, principios 25-28.

[153] CDH: Principios Rectores, *op. cit.*, párr. 50.

[154] ONU: HRI/GEN/2/Rev.6, *op. cit.*, Artículo 11, párr. 43.a), p. 37.

[155] Por ejemplo, CDESC: E/C.12/BIH/CO/2, «Observaciones finales sobre el segundo informe periódico de Bosnia y Herzegovina», 16 de diciembre de 2013, párrs. 21 y 29.d); E/C.12/DEU/CO/5, «Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Alemania», 12 de julio de 2011, párr. 24; E/C.12/CHE/CO/4, *op. cit.*, párr. 47.

[156] Integrar a las personas y grupos en situación de pobreza en su diseño y aplicación; contener puntos de referencia sujetos a plazos y un plan de aplicación bien definido que tenga en cuenta las consecuencias presupuestarias; autoridades y organismos responsables de la aplicación claramente designados; recursos y mecanismos de denuncia adecuados para los casos de incumplimiento (CDH: Principios Rectores, *op. cit.*, párr. 50).

[157] *Ibid*., párrs. 52 y 54.

[158] *Ibid*., párrs. 52-55.

[159] *Ibid*., párrs. 56-60.

ternacional (como las inversiones o el comercio internacional), que el CDESC aborda de manera muy puntual y solo de manera indirecta en relación con la pobreza[160]. Los Principios Rectores, en cambio, afirman con contundencia que:

> Los compromisos de reducir la pobreza que ha asumido la comunidad internacional no deben considerarse aisladamente de las políticas y decisiones internacionales y nacionales, algunas de las cuales pueden generar condiciones que creen, mantengan o aumenten la pobreza, internamente o fuera del propio territorio. Antes de concertar cualquier acuerdo internacional, o de aplicar cualquier medida de política, los Estados deben evaluar si es compatible con sus obligaciones internacionales de derechos humanos[161].

No obstante, este punto sigue estando en línea con la posición del CDESC expresada en su declaración de 2001, donde puso de manifiesto la existencia de obstáculos estructurales en el orden internacional que dificultan la erradicación de la pobreza a nivel mundial, y apeló a la adopción urgente de medidas para eliminarlos[162].

2. Valor jurídico de los Principios Rectores

Puesto que los Principios Rectores son un instrumento elaborado en el marco de un procedimiento especial —esto es, un órgano subsidiario del CDH de carácter técnico e independiente— cuyas competencias no están establecidas en un tratado internacional, cabe preguntarse si tienen algún valor jurídico, más allá de ser una guía para ayudar a los Estados a diseñar sus estrategias nacionales contra la pobreza, como el propio texto indica. Son varios los argumentos que se pueden esgrimir para defender su valor jurídico.

Para empezar, el CDH hizo suyos los Principios Rectores mediante la resolución 21/11, adoptada por consenso en 2012, y ese mismo año recibieron el respaldo de la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU) a través de la resolución 67/164 —adoptada también por consenso—, en la cual alentaba a los Estados, los componentes del sistema de las Naciones Unidas, otras organizaciones internacionales, instituciones nacionales de derechos humanos, ONG y otros actores no estatales (incluido el sector privado) a que los tuvieran en cuenta «en

---

[160] Por ejemplo, CDESC: E/C.12/DEU/CO/6, *op. cit.*, párrs. 12-15.

[161] CDH: Principios Rectores, *op. cit.*, párr. 61.

[162] CDESC: E/C.12/2001/10, *op. cit.*, párr. 21: «es imperativo adoptar urgentemente medidas para eliminar esos obstáculos estructurales a nivel mundial, como, por ejemplo, la excesiva deuda externa, la distancia cada vez mayor entre ricos y pobres, y la ausencia de un sistema multilateral equitativo de comercio, inversiones y financiación, pues de lo contrario las estrategias de algunos Estados para combatir la pobreza tienen muy pocas posibilidades de éxito duradero».

la formulación y aplicación de sus políticas y medidas relacionadas con las personas afectadas por la extrema pobreza»[163]. Desde entonces, la AGNU ha reiterado la referencia a los Principios Rectores y a esta petición en sus sucesivas resoluciones sobre los derechos humanos y la extrema pobreza[164], todas adoptadas por consenso. Aunque se puede argumentar que las resoluciones de la AGNU, en tanto que recomendatorias, son meras declaraciones políticas, lo cierto es que, a la vista de su contenido, se puede afirmar que las relativas a la extrema pobreza se refieren al alcance de obligaciones jurídicas vinculantes para los Estados de acuerdo con el Derecho internacional de los derechos humanos, y son susceptibles de modelar las expectativas de los Estados respecto de sus obligaciones en materia de pobreza[165], de manera que las remisiones constantes a los Principios Rectores y a la necesidad de aplicarlos estarían indicando que nos encontramos ante obligaciones jurídicas que pueden ser consideradas *soft law*.

En este sentido, cabe insistir en que los Principios Rectores son un instrumento que básicamente recoge principios y normas bien asentados en el Derecho internacional de los derechos humanos, como puede ser el de no discriminación o el de participación. Junto a ellos aparecen criterios que, como se ha visto, se alinean con los derivados de la interpretación del PIDESC que hace el CDESC. Pero, además, al margen del marco convencional que proporciona el PIDESC —por tanto, solo aplicable a los Estados que lo han ratificado—, también el CDH ha seguido los criterios recogidos en dicho instrumento en numerosas resoluciones de carácter sectorial[166], aunque, por lo general, sin mencionar expresamente los Principios Rectores, como se comentará más adelante. Dadas las funciones del CDH de fomento del desarrollo del Derecho internacional de los derechos humanos y de promoción del cumplimiento de las obligaciones jurídicas internacionales de los Estados en esta materia[167], de nuevo es posible hablar de sus resoluciones como potenciales instrumentos de *soft law*[168]. Así, la

---

[163] AGNU: A/RES/67/164, «Los derechos humanos y la extrema pobreza», 20 de diciembre de 2012, párrs. 17-18.

[164] AGNU: A/RES/69/183, «Los derechos humanos y la extrema pobreza», 18 de diciembre de 2014, preámbulo y párrs. 20-21; A/RES/71/186, «Los derechos humanos y la extrema pobreza», 19 de diciembre de 2016, preámbulo y párrs. 18-19; A/RES/75/175, «Los derechos humanos y la extrema pobreza», 16 de diciembre de 2020, preámbulo y párrs. 21-22; A/RES/77/223, «Los derechos humanos y la extrema pobreza», 15 de diciembre de 2022, preámbulo y párrs. 22-23.

[165] Andrew T. Guzman y Thimoty L. Meyer, *op. cit.*, p. 221.

[166] Al respecto, *vid.* Rosa Ana Alija Fernández, *op. cit.*, pp. 66-85.

[167] *Vid.* AGNU: A/RES/60/251, «Consejo de Derechos Humanos», 15 de marzo de 2006, párr. 5.c) y d).

[168] Se siguen aquí las definiciones propuestas por Gammeltoft-Hansen, Lagoutte y Cerone, para quienes *soft law* hace referencia a «rules (prescribing conduct or otherwise establishing standards) that are in the process of becoming, though may not ultimately become, binding rules of international law, in the form of any of the established sources of international law—customary law, general principles of law, or as an authentic (binding) interpretation of a rule of treaty

composición de este órgano, ajustada a un criterio de distribución geográfica equitativa, es susceptible de expresar consensos en relación con estándares normativos de Derecho internacional general en materia de derechos humanos, lo que se refuerza con su labor de promoción del cumplimiento, aunque sea por la vía política, para lo que cuenta con el apoyo de los mecanismos de protección de los derechos humanos que ha creado. Por tanto, que sus resoluciones también sean coherentes con el contenido de los Principios Rectores refuerza la idea de que se está ante pautas de conducta que cuentan con un apoyo generalizado entre los Estados.

Asimismo, siempre dentro del ámbito del CDH, cabe señalar que los Principios Rectores también han sido utilizados como parámetro de referencia en otros mecanismos de protección de los derechos humanos. Es el caso, sobre todo, de diversos procedimientos especiales en el marco de sus mandatos[169], pero también han sido invocados en el

---

law», mientras que por «instrumentos de *soft law*» entienden «any instrument with normative content that by its form and provenance provides support sufficient to establish the minimum threshold of traction for at least some of the norms contained therein to be regarded as soft law» (Thomas Gammeltoft-Hansen, Stéphanie Lagoutte y John Cerone, «Introduction: Tracing the roles of soft law in human rights», en Stéphanie Lagoutte, Thomas Gammeltoft-Hansen y John Cerone (eds.), *Tracing the roles of soft law in human rights*, Oxford, Oxford University Press, 2016, p. 5).

[169] Véase, por ejemplo, ONU: A/HRC/25/54, «Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Raquel Rolnik», 30 de diciembre de 2013, párr. 57, nota 73; A/HRC/28/65, «Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación, Hilal Elver. El acceso a la justicia y el derecho a la alimentación: el camino a seguir», 12 de enero de 2015, párr. 63; A/HRC/31/60/Add.2, «Informe del Experto Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales, sobre su misión a Grecia», 21 de abril de 2016, párr. 26; A/HRC/36/49, «Informe del Relator Especial sobre el derecho al desarrollo», 2 de agosto de 2017, párr. 23; A/HRC/37/54, «Informe del Experto Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales. Elaboración de unos principios rectores para evaluar el impacto de las políticas de reforma económica en los derechos humanos», 20 de diciembre de 2017, párr. 31; A/HRC/40/57, «Principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos. Informe del Experto Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales», 19 de diciembre de 2018, Principio 13, nota 20; A/HRC/52/45, «Directrices prácticas no vinculantes para una recuperación de activos eficiente. Informe de la Experta Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales, Attiya Waris», 30 de diciembre de 2022, párr. 35; A/HRC/53/39, «Desigualdades de género en la pobreza: enfoques feministas y basados en los derechos humanos. Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra las mujeres y las niñas», 26 de abril de 2023, párr. 17, nota 29.

Examen Periódico Universal en algunas ocasiones[170]. Si bien es cierto que la práctica es muy escasa, este último dato no se puede desdeñar, ya que se trata de indicaciones realizadas a los Estados sujetos al Examen Periódico Universal por otros Estados, y estos utilizan los Principios Rectores para especificar el contenido de sus recomendaciones, lo que deja entrever que los reconocen como criterios válidos y vigentes a los que el Estado examinado debería ajustarse.

Estos indicios sobre cuál es la práctica estatal respecto de los Principios Rectores enlazan con los resultados de un estudio empírico desarrollado por A. Ploszka, que confirma que algunos Estados los tienen en cuenta a la hora de formular las estrategias nacionales de lucha contra la pobreza, si bien se trata de una práctica muy limitada[171]. Con todo, parece posible afirmar que los Principios Rectores pueden expresar cierto consenso internacional respecto del comportamiento esperable por parte de los Estados en relación con sus políticas nacionales en materia de lucha contra la pobreza. Esta percepción viene corroborada por la posición de Estados Unidos, que, si bien no se opuso a su aprobación por el CDH, hizo una declaración explicativa de su postura en la que afirmaba que:

> […] there are interpretations of human rights law within this report with which we disagree. For example, we disagree with the suggestion that there are binding legal obligations on States that have not ratified relevant treaties or that there is a legal duty to provide foreign assistance[172].

No es la única vez que Estados Unidos ha manifestado su oposición a que los Principios Rectores puedan implicar la obligación estatal de implementar normas de derechos humanos contenidas en tratados internacionales de los que los Estados no son parte[173]. Este

---

[170] En concreto, en el segundo examen de Saint Kitts y Nevis, Filipinas lo alentó «a que sopesase la necesidad de entablar consultas inclusivas, en particular con las personas que vivían en la pobreza extrema, de conformidad con los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos» (ONU: A/HRC/31/16, «Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal: Saint Kitts y Nevis», 15 de diciembre de 2015, párr. 60). Más recientemente, en el tercer examen de Bélgica, Canadá le recomendó «elaborar un plan nacional de lucha contra la pobreza infantil, destinado específicamente a las familias en riesgo de pobreza y que incluya respuestas estructurales, sostenibles y multidimensionales que se ajusten a los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos», una recomendación que Bélgica se comprometió a examinar (ONU: A/HRC/48/8, «Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal: Bélgica», 14 de julio de 2021, párr. 36.52).

[171] Adam Ploszka, «All Beginnings Are Difficult: The Guiding Principles on Extreme Poverty and Human Rights a Decade After Their Adoption», *Human Rights Law Review*, vol. 23, 2023, pp. 1-21, en pp. 7-10.

[172] U.S. Mission Geneva, *Explanation of Position: Extreme Poverty*, 27 de septiembre de 2012, en: *https://geneva.usmission.gov/2012/09/27/explanation-of-position-extreme-poverty/*.

[173] Véase, por ejemplo, United States Mission to the United Nations, *Explanation of Vote on a Third Committee Resolution on Extreme Poverty and Human Rights*, 16 de noviembre de

comportamiento es indiciario de una cierta convicción respecto del valor jurídico de dicho instrumento, ya que evidenciaría la voluntad de ese Estado de dejar clara su condición de opositor persistente frente a la eventual conformación de una norma consuetudinaria en la materia.

No obstante, el estudio de A. Ploszka pone también de relieve un dato llamativo, como es una cierta tendencia a invocar la Agenda 2030 (y en concreto el Objetivo de Desarrollo Sostenible 1 [ODS 1]) como marco de referencia para abordar la pobreza[174]. Algo parecido se observa en la práctica de algunas organizaciones internacionales de ámbito regional, en las cuales se pueden encontrar referencias expresas —también escasas— a los Principios Rectores en los años inmediatamente posteriores a su adopción[175], pero poco a poco desaparecen tras la adopción de la Agenda 2030 en 2015. Lo más significativo es que otro tanto ocurre con el CDH. Ciertamente, menciona de manera sistemática los Principios Rectores en sus resoluciones sobre extrema pobreza y derechos humanos posteriores a 2012, aunque lo hace en el preámbulo, ya que la parte dispositiva de todas ellas se limita a renovar y definir el mandato del/de la Relator/a Especial sobre extrema pobreza[176]. Al margen de estas, solo hay tres resoluciones en las que se remita expresamente a los Principios Rectores: la 22/5, de 2013; la 27/20, de 2014,

---

2018, en: *https://usun.usmission.gov/explanation-of-vote-on-a-third-committee-resolution-on-extreme-poverty-and-human-rights/*; también Adam Ploszka, *op. cit.*, p. 6, nota 30.

[174] Adam Ploszka, *op. cit.,* p. 10.

[175] Por ejemplo, en la Unión Europea, *vid.* Parlamento Europeo: P7_TA(2012)0503, «Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de diciembre de 2012, sobre el Informe anual sobre los derechos humanos y la democracia en el mundo (2011) y la política de la Unión Europea al respecto (2012/2145(INI))», DO C 434 de 23.12.2015, p. 105, párr. 119; P7_TA(2014)0173, «Resolución del Parlamento Europeo, de 27 de febrero de 2014, sobre la situación de los derechos fundamentales en la Unión Europea (2012) (2013/2078(INI))», DO C 285 de 29.8.2017, p. 112, preámbulo. En la Organización de Estados Americanos, *vid.* Comisión Interamericana de Derechos Humanos: OEA/Ser.L/V/II.164, Doc. 147, «Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas», 7 de septiembre de 2017, párr. 486 (entre otras referencias); OEA/Ser.L/V/II.166 Doc. 206/17, «Hacia la garantía efectiva de los derechos de niñas, niños y adolescentes: Sistemas Nacionales de Protección», 30 de noviembre de 2017, párr. 268. En el Consejo de Europa (COE), *vid.* COE: «UN Post-2015 Sustainable Development Agenda. Council of Europe contribution to the UN Intergovernmental Negotiations referring to the UN SG Synthesis Report entitled "The road to dignity by 2030: ending poverty, transforming all lives and protecting the planet" (UN doc.A/69/700 dated 4 December 2014)», 5 de mayo de 2015, p. 2, en: *https://rm.coe.int/09000016806c79d7*; «Council of Europe contribution to the UN 2030 Agenda for Sustainable Development», 24 de abril de 2017, p. 3, en: *https://rm.coe.int/0900001680714b1f*; «Council of Europe contribution to the UN 2030 Agenda for Sustainable Development», 6 de febrero de 2018, p. 3, en: *https://rm.coe.int/09000016807889c9*, o también European Committee of Social Rights: *Defence for Children International (DCI) v. Belgium*, Complaint num. 69/2011, Report to the Committee of Ministers, 23 de octubre de 2012, párr. 81.

[176] Las resoluciones referidas son las citadas *supra* nota 134.

y la 28/19, de 2015[177]. A partir de ahí, las referencias a los Principios Rectores se reemplazan por referencias a la Agenda 2030 y los ODS[178].

No obstante, el CDH insiste en que la promoción, la protección y el ejercicio efectivo de los derechos humanos y la aplicación de la Agenda 2030 están relacionados entre sí y se refuerzan mutuamente[179], lo que contrasta con la crítica expresada por algún sector doctrinal en el sentido de que, al no imponer obligaciones jurídicas a los Estados, la Agenda 2030 no tiene totalmente en cuenta las exigencias que se derivan del Derecho internacional de los derechos humanos[180]. De manera significativa, en relación con el ODS 1 se cuestiona que no se aclare cómo se debe proceder para alcanzarlo[181], una inconcreción que podría ser soslayada recurriendo a los Principios Rectores, los cuales, sin embargo, no se mencionan en la resolución 70/1 por la que la AGNU adoptó la Agenda 2030, aunque sí aparecen algunas de las ideas básicas recogidas en ellos. En concreto, entre las metas del ODS 1 se reconoce la necesidad de contar con definiciones nacionales de pobreza[182], implementar sistemas universales de protección social (incluidos niveles mínimos) que garanticen una cobertura amplia[183], y garantizar la igualdad entre hombres y mujeres en los derechos a los

---

[177] CDH: A/HRC/RES/22/5, «Cuestión de la efectividad, en todos los países, de los derechos económicos, sociales y culturales», 21 de marzo de 2013, párr. 11; A/HRC/RES/27/20, «Fortalecimiento de la cooperación técnica y fomento de la capacidad en la esfera de los derechos humanos», 25 de septiembre de 2014, párr. 3.b); A/HRC/RES/28/19, «Derechos del niño: hacia una mejor inversión en los derechos del niño», 27 de marzo de 2015, preámbulo.

[178] En lo que respecta al ODS 1, *vid.*, por ejemplo, CDH: A/HRC/RES/37/4, «La vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, y el derecho de no discriminación a este respecto», 22 de marzo de 2018, párr. 3; A/HRC/RES/42/13, «El derecho a la seguridad social», 26 de septiembre de 2019, preámbulo; A/HRC/RES/46/19, «El derecho a la alimentación», 24 de marzo de 2021, preámbulo; A/HRC/RES/52/16, «El derecho a la alimentación», 3 de abril de 2023, preámbulo; A/HRC/RES/54/22, «Promoción y protección de los derechos económicos, sociales y culturales en el contexto de la lucha contra las desigualdades», 12 de octubre de 2023, preámbulo.

[179] Véase, por ejemplo, CDH: A/HRC/RES/37/24, «Promoción y protección de los derechos humanos y la aplicación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible», 23 de marzo de 2018, preámbulo; A/HRC/RES/43/19, «Promoción y protección de los derechos humanos y la aplicación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible», 22 de junio de 2020, preámbulo, y A/HRC/RES/52/14, «Promoción y protección de los derechos humanos y la aplicación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible», 3 de abril de 2023, preámbulo.

[180] Véase, por ejemplo, Thomas Pogge y Mitu Sengupta, «Assessing the sustainable development goals from a human rights perspective», *Journal of International and Comparative Social Policy*, vol. 32, núm. 2, 2016, pp. 83-97; Mitu Sengupta, «Transformational change or tenuous wish list? A critique of SDG 1 ("end poverty in all its forms everywhere")», *Social Alternatives*, vol. 37, núm. 1, 2018, pp. 12-17; Adam Ploszka, *op. cit.*, p. 19.

[181] Mitu Sengupta, *op. cit.*, esp. pp. 15-17.

[182] ONU: A/RES/70/1, «Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible», 25 de septiembre de 2015, ODS 1.2, aunque entra en cierta contradicción con el criterio cuantitativo —vivir con menos de 1,25 dólares al día— señalado en el ODS 1.1 (*cfr.* CDH: Principios Rectores, *op. cit.*, párr. 12).

[183] *Ibid.*, ODS 1.3 (*cfr.* CDH: Principios Rectores, *op. cit.*, párr. 86).

recursos económicos y en el acceso a los servicios básicos[184], a lo que se suma la necesidad de recopilar datos de referencia, recogida en otra parte de la resolución[185]. A la luz de lo visto hasta aquí, es innegable no solo la vaguedad sobre cómo alcanzar las metas previstas en el ODS 1, sino que estas son muy exiguas si se comparan con la ambiciosa propuesta que suponían los Principios Rectores o con las detalladas indicaciones del CDESC.

Así las cosas, resulta inevitable que este panorama genere pesimismo respecto del futuro desarrollo normativo de los Principios Rectores, sobre todo como punto de partida para la posible elaboración, en el ámbito universal, de normas jurídicas específicas sobre la erradicación de la pobreza con carácter vinculante[186]. No obstante, como a continuación se defenderá en las conclusiones, una visión de conjunto de la práctica de los órganos de derechos humanos del sistema universal permite hacer una lectura menos negativa.

IV. CONCLUSIONES

Del examen de los potenciales condicionantes regulatorios de las estrategias nacionales de lucha contra la pobreza derivados de los órganos de derechos humanos de la ONU se pueden extraer varias conclusiones. La primera y más evidente es que existe una seria preocupación en el seno de la organización por la persistencia de la pobreza, como ponen de manifiesto iniciativas como la Agenda 2030. Sin embargo, esta preocupación contrasta poderosamente con la escasez de normas convencionales específicas en materia de derechos humanos de las que los Estados se han dotado para hacerle frente, que se reducen al art. 28.2 CDPD, en esencia destinado a asegurar la no discriminación de las personas con discapacidad, y ello pese a que la pobreza es un problema estructural cuya solución poco o nada tiene que ver con las decisiones individuales de quienes la padecen, sino con su reconocimiento como titulares de derechos cuyo disfrute debe ser asegurado por los Estados. En particular, la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales juega aquí un papel central.

Ante este escenario, los órganos analizados han optado por indicar a los Estados, en el marco de sus competencias, cómo incorporar el enfoque de derechos humanos en sus políticas públicas para luchar contra la pobreza, lo que se traduce en una serie de pautas que deberían seguir en el diseño y la implementación de las estrategias na-

---

[184] *Ibid.*, ODS 1.4 (*cfr.* CDH: Principios Rectores, *op. cit.*, párrs. 26-30 y 80.e).

[185] *Ibid.*, párr. 57 (*cfr.* CDH: Principios Rectores, *op. cit.*, párr. 52).

[186] Entre la doctrina se aboga por la necesidad de un tratado internacional en la materia. Véase, por ejemplo, Adam Ploszka, *op. cit.*, p. 20; Cástor Miguel Díaz Barrado, *op. cit.*, p. 46.

cionales. Como se ha visto, las vías utilizadas para ello son diversas, y van desde la declaración de 2001 del CDESC hasta los Principios Rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos del CDH, pasando por los diversos mecanismos convencionales a disposición de los órganos de tratados. Pero, en definitiva, todas ellas tienen en común su naturaleza no obligatoria, lo cual no equivale a decir que carezcan de valor jurídico.

En efecto, sea en virtud del principio *pacta sunt servanda* en el caso de las disposiciones convencionales, en combinación con las funciones de vigilancia y control de los comités, sea por su carácter de *soft law*, lo cierto es que las pautas señaladas buscan modificar la conducta de los Estados y, aunque sea de una manera a todas luces insuficiente, parecen haber logrado crear un cierto consenso respecto de que esa es la forma adecuada de operar para hacer frente a la pobreza en el plano interno. En apoyo de esta afirmación vienen dos factores. Por un lado, hay que destacar la coherencia de las pautas señaladas por los distintos órganos. Con independencia de si son convencionales o extraconvencionales, de expertos o políticos, la receta es similar: los Estados deben adoptar estrategias contra la pobreza (definida esta con relación al nivel de vida nacional) apoyadas en datos precisos, no discriminatorias, que cuenten con la participación de las personas afectadas, y que dispongan de recursos suficientes y de mecanismos de coordinación y rendición de cuentas; a la vez, deben asegurar la efectividad de los derechos humanos, sobre todo los económicos, sociales y culturales, de los que se deben garantizar sus niveles mínimos, adoptando las medidas que sean necesarias para garantizar a todas las personas un nivel de vida adecuado y para reducir la desigualdad, en especial garantizando una protección social universal y amplia y orientando el resto de políticas hacia ese objetivo. Ciertamente, hay variaciones en cuanto al detalle, pero el camino a seguir no admite dudas.

Por otra parte, la práctica estatal tanto interna como internacional parece evidenciar cierta adscripción a esa fórmula, al menos por parte de algunos Estados, aunque es demasiado limitada para extraer conclusiones sólidas. No obstante, las declaraciones de un país que es recalcitrante en su rechazo a las obligaciones jurídicas internacionales en materia de derechos económicos, sociales y culturales, como es Estados Unidos, ponen de relieve el potencial de estas pautas de comportamiento para cristalizar como normas jurídicas vinculantes. Ahora bien, no deja de ser decepcionante que el consenso más claro alcanzado en materia de erradicación de la pobreza, el ODS 1 de la Agenda 2030, sea de carácter político y de mínimos, aunque tampoco anula las obligaciones derivadas del Derecho internacional de los derechos humanos. Como los órganos de derechos humanos de la ONU reiteran, la aplicación de la Agenda 2030 y el ejercicio efectivo de los derechos humanos se refuerzan mutuamente, y los acuerdos políticos alcanzados

no pueden eximir del cumplimiento de las obligaciones jurídicas asumidas por los Estados. Las indicaciones de los órganos examinados aquí dotan al ODS 1 de contenido sustantivo y señalan con detalle la forma de lograr las metas marcadas. Aplicar de manera decidida un enfoque de derechos humanos en la lucha contra la pobreza es la manera de que este objetivo no se quede en mera retórica.

ISBN: 979-13-87913-51-9

No hay duda de que la persistencia de la pobreza en todas sus formas en pleno siglo XXI es una lacra que se ubica entre las mayores infamias que la sociedad internacional no acaba de erradicar definitivamente, pese a que esto constituye el primer Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS1) de la Agenda 2030, como lo fuera el primero de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Con la voluntad de contribuir al debate sobre cuáles deben ser las directrices políticas y jurídicas con las que diseñar y formular las estrategias para erradicar la pobreza, los autores analizan casos y reflexionan sobre diversos condicionantes políticos, económicos y jurídicos que repercuten, positiva o negativamente, en la determinación de una estrategia de lucha contra la pobreza en un contexto regulatorio plurinivel. Partiendo de los parámetros regulatorios que definen la gobernanza global, que no han facilitado precisamente un avance definitivo, se ha focalizado este estudio en ámbitos institucionales y regulatorios que determinan, conforme al ordenamiento jurídico internacional, aunque sin olvidar la referencia al ordenamiento jurídico comunitario, el alcance de estos condicionantes: el Derecho Internacional del Medio Ambiente, el Derecho Internacional Económico y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Marcial Pons

GOBIERNO DE ESPAÑA
MINISTERIO DE CIENCIA E INNOVACIÓN
AGENCIA ESTATAL DE INVESTIGACIÓN