

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-contr-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 BERTOLDI¹

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 Facultade 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 desigualdades².

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 París (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 consecucionalmente 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 transnacionales (o globales) o internas³.

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 pobreza⁴ en 6,85 y de la extrema pobreza⁵ en 2,15 dólares diarios⁶. 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 día⁷. 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 total⁸. En el seno de Consejo del Europa, el umbral de la pobreza se sitúa en el 60 por ciento del salario medio de cada país⁹. 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 Sen¹¹, 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 humanos¹².

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. Cortina¹³ 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 recibir¹⁴.

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», 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 Sociedad¹⁵.

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 más¹⁶ o entre 75 y 95 millones según el ECOSOC¹⁷. 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 crisis global. Los últimos reveses han dejado este objetivo prácticamente fuera del alcance de la Sociedad internacional¹⁸, 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 ciento²⁰. En resumidas cuentas, la desigualdad promovida por la mala distribución global de la riqueza —desigualdad económica²¹— 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 saneamiento²². 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 programas²³.

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 materiales²⁴. 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 humanas²⁵, 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'anàlisi geogràfica*, 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 París (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 vulnerabilidad²⁶. 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 colonialismo²⁸.

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 IPCC³⁰ demuestra que las amenazas climáticas afectan a los medios de subsistencia de los que dependen los pobres, o sea, la agricultura y la pesca³¹ (*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 africano³².

Sobre esta base, S. Hallegatte y J. Rosenberg³³ 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 mundial³⁴. 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 —mitigación³⁵, adaptación³⁶ y resiliencia³⁷— 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 previene 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 previene 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 París junto a la financiación. En lo relativo a la pobreza, el IPCC³⁸ 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 humanos³⁹.

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 adecuado⁴⁰. 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 IPCC⁴¹.

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 refugiados⁴³. 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 marginados⁴⁴.

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 geopolítico⁴⁶ 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.*, *Geocono-*

geoeconómico⁴⁷, 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 realidad⁴⁸ inductora de la pobreza (*pobreza laboral y pobreza como carencia de derechos*⁴⁹). Incluso, la OIT ha presentado 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 agroquímicos⁵⁰.

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 aseguren» (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 contaminación⁵².

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 ambiental⁵³.

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

bubles 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 anual⁵⁴. 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 ecológicos⁵⁵.

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 rurales⁵⁶, 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 2022⁵⁷ 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 zonas⁵⁸. 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 forestales⁵⁹.

Partiendo de la base que la subalimentación, la inseguridad alimentaria y el hambre son una de las principales consecuencias de la pobreza⁶⁰ (*pobreza como carencia material y pobreza como carencia*

⁵⁶ Sobre los datos, véase: <https://datos.bancomundial.org/indicador/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 investigaciones», 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 ciento⁶².

La iniciativa de la FAO incluye veinte esferas programáticas prioritarias⁶³ 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 malnutrición⁶⁴ 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 agroecología⁶⁵.

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 criterios⁶⁷:

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 país⁶⁸.

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 agroecológico⁶⁹.

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 localmente, estimulando así el sector agrícola⁷⁰. 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 social⁷¹.

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 2021-2025⁷² 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 clima⁷³.

El nuevo Plan⁷⁴ 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 Informe⁷⁶ 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 necesarias⁷⁷ 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-privadas⁷⁸.

Pese a ello, en conjunto con las instituciones financieras de desarrollo nacionales e internacionales, gran parte de este modelo de inversión depende de actores privados de carácter económico⁷⁹, 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 ALJIA 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 transdisciplinario 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.