

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<sup>1</sup>

**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.

---

<sup>1</sup> Catedrático de Derecho Internacional Público en la Universitat de Barcelona ([jbonet@ub.edu](mailto: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»<sup>2</sup>.

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»<sup>3</sup>. 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-

---

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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<sup>4</sup> 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»<sup>5</sup>.

La idea de transición justa aparece con fuerza en los Estados Unidos de América<sup>6</sup>, asociada al movimiento sindical, «to describe a range of

---

<sup>4</sup> En sus acepciones relativas a lo «perteneciente o relativo a la raíz» o a lo «fundamental o esencial» ([www.rae.es](http://www.rae.es)).

<sup>5</sup> Kevin Lo XINXIN WANG, «Just transition: A conceptual review», *Energy Research & Social Science*, vol. 82, 2021, p. 2.

<sup>6</sup> 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.

measures to secure workers' rights and livelihoods in the wake of government-led environmental legislation and regulations that could have labor impacts»<sup>7</sup>. 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<sup>8</sup>. 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<sup>9</sup> —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»<sup>10</sup>. 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»<sup>11</sup>.

Dejando de lado —por ahora— su valor jurídico y su interpretación<sup>12</sup>, el Preámbulo del *Acuerdo de París*, de 12 de diciembre de

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> *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—<sup>13</sup> 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»<sup>14</sup>; 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»<sup>15</sup>.

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—<sup>16</sup>; o, más

---

<sup>13</sup> «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).

<sup>14</sup> Belén ALONSO-OLEA GARCÍA, *op. cit.*, p. 159.

<sup>15</sup> 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](https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/ituc_climate_justice_frontline_briefing_2017.pdf) (ituc-csi.org) (última consulta 15/02/2024).

<sup>16</sup> 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»<sup>17</sup>. 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»<sup>18</sup>.

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»<sup>19</sup>.

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<sup>20</sup>, 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)<sup>21</sup>.

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

---

<sup>17</sup> Endrius COCCIOLO, «Estado garante, energía y transición justa», en M.<sup>a</sup> 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.

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> Kevin Lo XINXIN WANG, *op. cit.*, p. 8.

<sup>20</sup> JUST TRANSITION RESEARCH COLLABORATIVE, *op. cit.*, pp. 12-15.

<sup>21</sup> *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)<sup>22</sup> 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»<sup>23</sup>. 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»<sup>24</sup>.

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

<sup>22</sup> La OIT considera «muy atinado» el «documento "El futuro que queremos", aprobado» por la citada conferencia (Directriz 12).

<sup>23</sup> 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 (Río+20)*, Naciones Unidas, 2012, p. 18, párr. 60.

<sup>24</sup> 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»<sup>25</sup>. 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»<sup>26</sup>.

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»<sup>27</sup>.

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.—.

---

<sup>25</sup> *Ibid.*, pp. 3-4.

<sup>26</sup> 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.

<sup>27</sup> 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<sup>28</sup>.

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»<sup>29</sup>—. 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»<sup>30</sup> —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

---

<sup>28</sup> Dominique MÉDA, «Tres escenarios para el futuro del trabajo», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 138, núm. 4, 2019, pp. 696-697.

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 695.

<sup>30</sup> 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»<sup>31</sup>.

Las trabas políticas y jurídicas —incluso culturales— para este planteamiento más holístico desde la óptica de la sostenibilidad y la lucha contra la pobreza<sup>32</sup> —también dejando de lado el uso más de una vez retórico de los términos como sostenibilidad y pobreza—, quizá aconsejen 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—<sup>33</sup>.

En cualquier caso, hay un vector adicional que debe tomarse en consideración: que esta transición justa, en lo positivo y negativo

---

<sup>31</sup> JUST TRANSITION RESEARCH COLLABORATIVE, *op. cit.*, p. 33.

<sup>32</sup> 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).

<sup>33</sup> 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<sup>34</sup>, 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 realísimamente 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 acompañar 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)<sup>35</sup> —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

<sup>34</sup> Véase, por ejemplo: Lucía REY ARES, David RODEIRO PAZOS, Sara FERNÁNDEZ LÓPEZ, y Guillermo Andrés ZAPATA HUAMANÍ, «La 4.<sup>a</sup> revolución industrial: industria 4.0», en César GARCÍA NOVOA y Diana SANTIAGO IGLESIAS (dirs.), *4.<sup>a</sup> 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).

<sup>35</sup> 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 transnacionales de grandes dimensiones<sup>36</sup>, 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<sup>37</sup>, 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<sup>38</sup>.

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»<sup>39</sup>, habiendo

---

<sup>36</sup> 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).

<sup>37</sup> 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).

<sup>38</sup> 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.

<sup>39</sup> 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»<sup>40</sup>.

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<sup>41</sup>—.

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<sup>42</sup>; 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

---

<sup>40</sup> *Ibid.*

<sup>41</sup> 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).

<sup>42</sup> 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<sup>43</sup>—. 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<sup>44</sup>— ha contribuido a que el asunto de la responsabilidad o debida diligencia<sup>45</sup> de las empresas en materia de derechos humanos —sobre todo de las empresas multinacionales— se haya inserido en la agenda global<sup>46</sup>.

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»<sup>47</sup> —Objetivo de Desarrollo Sostenible 8—, hay que reflexionar sobre los obstáculos que los parámetros actuales de gobernanza ofrecen a la

---

<sup>43</sup> 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]).

<sup>44</sup> 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).

<sup>45</sup> 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.

<sup>46</sup> 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.

<sup>47</sup> 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<sup>48</sup>, 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<sup>49</sup>, 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»<sup>50</sup> 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<sup>51</sup> 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<sup>52</sup>), como se aborda desde el prisma del Objetivo de Desarrollo Sostenible 1, es decir, no solo como un propó-

---

<sup>48</sup> 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.

<sup>49</sup> Alain SUPLOT, *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).

<sup>50</sup> 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.

<sup>51</sup> 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.

<sup>52</sup> 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»<sup>53</sup> —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<sup>54</sup> 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<sup>55</sup> —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

---

<sup>53</sup> ASAMBLEA GENERAL, E/CN.5/2021/3, *op. cit.*, p. 4, párr. 12.

<sup>54</sup> 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).

<sup>55</sup> Antonio CARDESA SALZMANN y Endrius COCCILO, *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»<sup>56</sup> (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.).

---

<sup>56</sup> 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»<sup>57</sup>.
- 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.)<sup>58</sup>.
- Y, finalmente, se perfila que, para algunos, el concepto de *justicia climática* ha adquirido mucha importancia —por cierto, mediante una fórmula de conceptualarla 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—<sup>59</sup>.

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 aún «hard, soft and non-law provisions»<sup>60</sup>. Asimismo, puede ser per-

---

<sup>57</sup> 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».

<sup>58</sup> 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».

<sup>59</sup> 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.

<sup>60</sup> «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<sup>61</sup>.

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<sup>62</sup>.

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).

<sup>61</sup> 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).

<sup>62</sup> 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*)<sup>63</sup>, 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<sup>64</sup>. 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<sup>65</sup> —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—<sup>66</sup>; 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-

---

<sup>63</sup> Chrislain Eric KENFACK, *op. cit.*, p. 195.

<sup>64</sup> *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).

<sup>65</sup> *Ibid.*, p. 199.

<sup>66</sup> 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»<sup>67</sup>— y 51 —en el que se ofrece una visión más holística de la misma<sup>68</sup>.

La COP 28 (Dubái) parece haber logrado alumbrar «the specific mandate of the new work programme [sobre la transición justa]»<sup>69</sup>: 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<sup>70</sup>.

<sup>67</sup> «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».

<sup>68</sup> «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».

<sup>69</sup> Vilja JOHANSSON, *op. cit.*, p.245.

<sup>70</sup> 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](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<sup>71</sup>:

Just transition strategies emphasize the need for equitable socio-economic 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»<sup>72</sup> 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<sup>73</sup>; 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»<sup>74</sup> —más allá de expresar un paradigma semántico sobre cómo entender de otro modo *lo global*—.

---

<sup>71</sup> 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](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/JTWP_HLMRT_informal_note.pdf) (última visita 15 de febrero 2024).

<sup>72</sup> Vilja JOHANSSON, *op. cit.*, p. 248.

<sup>73</sup> *Ibid.*, pp. 248-249.

<sup>74</sup> 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<sup>75</sup>. 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<sup>76</sup>—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 acompañen 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<sup>77</sup>: si es suficiente con mejorar la internormatividad del Derecho internacional económico con otros sectores normativos para repensar el espacio regulatorio global, potenciar la cooperación

---

<sup>75</sup> 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).

<sup>76</sup> 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».

<sup>77</sup> 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<sup>78</sup>, 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<sup>79</sup>.

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<sup>80</sup>—, 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»<sup>81</sup>. 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:

---

<sup>78</sup> 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).

<sup>79</sup> 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).

<sup>80</sup> 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).

<sup>81</sup> *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»<sup>82</sup>.
- 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»<sup>83</sup>.

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<sup>84</sup>.

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-

<sup>82</sup> 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.

<sup>83</sup> *Ibid.*

<sup>84</sup> François BOURGUIGNON, *op. cit.*, p. 187.

mente y, por último, como contribuyentes, consumidores o usuarios de servicios públicos que financian la recuperación»<sup>85</sup> —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<sup>86</sup>: 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<sup>87</sup>; 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.

<sup>85</sup> ASAMBLEA GENERAL, A/75/181/Rev. 1, *op. cit.*, p. 23, párr. 53.

<sup>86</sup> Gabriele KOEHLER, *op. cit.*, p. 4.

<sup>87</sup> 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<sup>88</sup>. 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.

---

<sup>88</sup> 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»<sup>89</sup>. Las iniciativas impulsadas por la Comisión Europea muestran la voluntad de profundizar en una *economía verde*<sup>90</sup>, combinada con aquellos beneficios económicos y sociales que lleven hacia una economía definitivamente sostenible<sup>91</sup>; lo expuesto debe comportar el desarrollo de un conjunto de políticas «profundamente transformadoras» —incluyendo el fomento de la transformación digital—<sup>92</sup>.

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

---

<sup>89</sup> 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).

<sup>90</sup> «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).

<sup>91</sup> 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—.

<sup>92</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Documento COM (2019) 640 final*, *op. cit.*, p. 4.

en carbono»<sup>93</sup> —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<sup>94</sup>, 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»<sup>95</sup>.

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<sup>96</sup> 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»<sup>97</sup>; 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»<sup>98</sup>. En cierto contraste con lo anterior, el Consejo Europeo ha admitido<sup>99</sup> que debe aspirarse a una transición ecológica —«transición de la economía y la

<sup>93</sup> *Ibid.*, p. 19.

<sup>94</sup> *Ibid.*, pp. 7, 11 y 19.

<sup>95</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>96</sup> 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](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).

<sup>97</sup> 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).

<sup>98</sup> «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).

<sup>99</sup> 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»<sup>100</sup>:

- 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<sup>101</sup>.
- 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<sup>102</sup> 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»<sup>103</sup>, 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

---

<sup>100</sup> 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).

<sup>101</sup> 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.<sup>as</sup>), *Transición justa desde la perspectiva de género*, Cizur Menor, Aranzadi, 2022, p. 187).

<sup>102</sup> 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.

<sup>103</sup> María Concepción ARRUGA SEGURA, *op. cit.*, p. 185.

Unión Europea (TFUE)<sup>104</sup>—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»<sup>105</sup> —con independencia de su valor jurídico vinculante o no<sup>106</sup>—, 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<sup>107</sup>.

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»<sup>108</sup> 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

---

<sup>104</sup> 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).

<sup>105</sup> *Ibid.*

<sup>106</sup> 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).

<sup>107</sup> 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)*.

<sup>108</sup> 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<sup>109</sup> son un ejemplo de «how different types of instruments are connected»<sup>110</sup> 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»<sup>111</sup>.

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<sup>112</sup>—, 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»<sup>113</sup> 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<sup>114</sup>—, de modo que estos pueden ser vulnerados por esta causa.
- El art. 30 de la Carta Social Europea Revisada<sup>115</sup>, por su parte, incorpora el derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión

<sup>109</sup> 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).

<sup>110</sup> *Ibid.*, pp. 2-3.

<sup>111</sup> *Ibid.*, *op. cit.*, p. 14.

<sup>112</sup> 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.

<sup>113</sup> JAVIER BARCELONA, «El Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la pobreza», *Ius Fugit*, núm. 20, 2017, p. 360.

<sup>114</sup> «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).

<sup>115</sup> «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<sup>116</sup>, 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<sup>117</sup>.

#### 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».

<sup>116</sup> 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.

<sup>117</sup> 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.

