



Oficina
Internacional
del Trabajo
Ginebra

A large, stylized graphic of a leaf dominates the left and center of the page. The leaf is white with a dark blue outline and is set against a background of various shades of green and blue, representing different types of leaves. The leaf's veins are clearly visible. In the upper part of the leaf, there are three overlapping squares in a light blue color.

Trabajo y cambio climático: La iniciativa verde

MEMORIA DEL DIRECTOR GENERAL

CONFERENCIA INTERNACIONAL
DEL TRABAJO
106.ª reunión, 2017
Informe I

Conferencia Internacional del Trabajo, 106.ª reunión, 2017

Memoria del Director General

Informe I

Trabajo y cambio climático: La iniciativa verde

Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra

ISBN: 978-92-2-330551-2 (impreso)
ISBN: 978-92-2-330552-9 (web pdf)
ISSN: 0251-3226

Primera edición 2017

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones y los productos digitales de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías y redes de distribución digital, o solicitándolos a ilo@turpin-distribution.com. Para más información, visite nuestro sitio web: www.ilo.org/publns o escríbanos a ilopubs@ilo.org.

Prefacio

En la Memoria que presenté a la 102.^a reunión (2013) de la Conferencia Internacional del Trabajo, propuse la iniciativa verde del centenario de la OIT con objeto de poner en práctica la dimensión del trabajo decente en el proceso de la transición hacia un desarrollo con bajas emisiones de carbono y sostenible, y escribí que «La prevención y mitigación del cambio climático es el elemento que por encima de cualquier otro distinguirá las responsabilidades y actividades que la OIT tendrá en el futuro de las que ha tenido en el pasado».

Esta propuesta podía parecer algo extravagante en ese momento, pero los acontecimientos posteriores están confirmando su pertinencia: el Acuerdo de París sobre el cambio climático y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Agenda 2030) de las Naciones Unidas, que fueron adoptados en 2015, han situado estos temas en un lugar central de la agenda internacional y ahora, en la reunión de este año se solicitará a la Conferencia que adopte un Programa y Presupuesto que integrará la transición hacia la sostenibilidad ambiental como un eje transversal adicional para todos los ámbitos de actividad de la OIT. Por otra parte, los mandantes tripartitos de la OIT se han unido para apoyar la idea de armonizar por completo el Programa de Trabajo Decente con la lucha contra el cambio climático, a pesar de la gran complejidad de este proceso y de la magnitud de los retos que implica.

Estos acontecimientos muestran una evolución alentadora. Demuestran la capacidad de la OIT de asumir nuevos retos incluso cuando hay muchos otros que sí conoce mejor y que reclaman su atención y sus recursos. Esto demuestra que el mandato social de la OIT, tal como lo entienden sus mandantes, abarca en toda su variedad la experiencia humana que se deriva del mundo del trabajo. Confirma también, a dos años de la reunión del centenario de la OIT, que la Organización ya está en condiciones de tratar de dar forma al mundo que queremos actuando de manera integral y proactiva y no de una manera selectiva y reactiva que probablemente no le permitiría hacer un buen trabajo.

Mi aporte con esta Memoria es una evaluación equilibrada de las cuestiones siguientes: qué significa la lucha contra el cambio climático — en materia de prevención, mitigación y adaptación — para el mundo del trabajo; cuáles son los retos y oportunidades que esto entraña, y cómo puede la OIT contribuir a una transición justa hacia la sostenibilidad ambiental que permita fomentar oportunidades de trabajo decente para todos y la protección del planeta.

La OIT empieza a asumir un nuevo e importante ámbito de responsabilidad justo al inicio de su segundo siglo de existencia. Las orientaciones que proporcionen los representantes de los gobiernos, de los empleadores y de los trabajadores con respecto a mi Memoria, en este parlamento mundial del trabajo, serán muy valiosas para allanar el camino y permitir que nuestra Organización pueda empezar a buscar respuestas a uno de los problemas más acuciantes de nuestro tiempo y servirán también para que este proceso la ayude a conservar su pertinencia y a mantenerse fiel a su mandato de justicia social.

Guy Ryder

Índice

	<i>Página</i>
Prefacio.....	iii
Capítulo 1. Mandato de la OIT: Trabajo decente y cambio climático.....	1
Capítulo 2. Retos y oportunidades.....	7
Capítulo 3. Respuesta de la OIT: La iniciativa verde del centenario.....	13
Capítulo 4. El camino a seguir	19

Capítulo 1

Mandato de la OIT: Trabajo decente y cambio climático

1. La Constitución de la OIT de 1919 y la Declaración de Filadelfia de 1944 no contienen referencias a la sostenibilidad ambiental, y tampoco mencionan el cambio climático. Sin embargo, desde hace veinte años o más los acontecimientos se vienen acelerando y esto ha generado en los mandantes de la OIT de todo el mundo la firme convicción de que la Organización sólo puede cumplir su mandato de justicia social eficazmente si integra la sostenibilidad ambiental en el Programa de Trabajo Decente.
2. En el contexto institucional, este nuevo tema pasó a convertirse en una prioridad en un lapso muy breve. Hay muy pocos precedentes, en la historia de la OIT, de temas de esta magnitud que ocupaban un lugar periférico en su programa y que en tan poco tiempo hayan cobrado tanta importancia en sus actividades. ¿Cómo se explica esto?
3. En primer lugar, no hay que ir muy lejos para encontrar explicaciones porque el cambio climático se nota en la vida diaria y hay abundantes pruebas científicas que confirman que es un fenómeno real, y que puede tener efectos devastadores cuando no se actúa con determinación para adoptar medidas de prevención, mitigación y adaptación.
4. Muchos millones de personas ya se han visto gravemente afectadas por fenómenos climáticos extremos, por cambios incesantes de sus entornos naturales que no les permiten sostener una actividad productiva a largo plazo y por los crecientes niveles de contaminación. En 2016, la Organización Meteorológica Mundial (OMM) informó que 22,5 millones de personas se tienen que desplazar cada año para huir de inundaciones, hambrunas y otros factores ambientales, y prevé que para mediados de este siglo 200 millones de personas podrían tener que desplazarse permanentemente debido al aumento del nivel del mar, a inundaciones más graves y sequías más intensas.
5. Ha habido extensos debates científicos sobre las causas, el alcance y las consecuencias del cambio climático que aún suscitan controversia. Es sabido que el clima terrestre siempre ha tenido variaciones naturales; la principal pregunta que hay que hacerse es cómo, y hasta qué punto, la actividad humana influye en el cambio climático. El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) que establecieron conjuntamente el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la OMM en 1988 tiene como mandato «proporcionar evaluaciones científicas coordinadas internacionalmente de la magnitud de los cambios climáticos, el momento en que se prevé que ocurrirán y sus posibles consecuencias ambientales y socioeconómicas, así como estrategias de respuesta realistas» y se ha convertido en la autoridad más reconocida por la comunidad internacional. El IPCC ha encontrado pruebas irrefutables de que se está produciendo un cambio climático inducido por las actividades humanas y ha advertido de las consecuencias que esto puede tener si no se limita el aumento de las temperaturas mundiales por lo menos a 2 °C a sus niveles de la era preindustrial, y precisó que ello

podría representar una amenaza para la humanidad y causar daños irreversibles al medio ambiente.

6. Está claro que esta combinación de experiencia diaria y de pruebas científicas ha suscitado un cambio fundamental en la opinión pública y en el discurso político. El movimiento ecologista se ha convertido en un pilar central de la sociedad civil; los partidos ecologistas o verdes se han convertido en actores importantes de la vida política en muchos países, y los partidos de todas las tendencias políticas están incluyendo en sus programas temas en pro del medio ambiente. ¿Y entonces, cómo ha sido esta evolución en el mundo del trabajo?

7. Esta pregunta tiene una pertinencia obvia y específica en el caso de la OIT, pero también tiene un significado más general porque si el cambio climático es una consecuencia de las actividades humanas, entonces esas actividades son, en su gran mayoría, actividades laborales o que están relacionadas con el trabajo. No es una coincidencia que los niveles de referencia para medir el cambio climático sean los niveles que había antes de la era industrial. Y si el trabajo es la causa principal del cambio climático, entonces es inevitable que este factor figure como un elemento central de las estrategias para prevenirlo y mitigarlo y de las estrategias para adaptarse a él.

8. En su Memoria ante la 57.^a reunión (1972) de la Conferencia Internacional del Trabajo — esto es, hace 45 años — el entonces Director General presentó muy claramente esta cuestión ante los mandantes tripartitos. El Director General Wilfred Jenks escribió en su Memoria titulada *La técnica al servicio de la libertad: El hombre en su medio* sobre una «crisis ecológica de ámbito mundial» que coexiste con crisis mundiales de «la estructura de la sociedad», sobre la «libertad de la humanidad», sobre «valores humanos» y sobre la «confianza entre las naciones». Concluye diciendo más específicamente lo siguiente:

Por lo tanto, debemos coordinar el crecimiento innovador y sostenido con una política general del medio humano. Tenemos que actualizar el concepto y los criterios del crecimiento económico. Tal actualización quizá requiera nuevos planteamientos no sólo en la política económica y social, sino también en la política científica y técnica, pues las consideraciones ambientales deben constituir una de las características esenciales del crecimiento.

9. No es una coincidencia que la Memoria de Wilfred Jenks se haya examinado en la Conferencia Internacional del Trabajo justo cuando se celebraba la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano en Estocolmo que fue una reunión fundamental. Pero no hay muchas pruebas de que esto haya producido un impacto significativo en las actividades de la propia OIT, pese al llamado dramático y urgente del Sr. Jenks a los mandantes tripartitos de la Organización para que actuaran; la institución no aprovechó esta oportunidad en una etapa muy temprana. También es cierto que, a medida que iban pasando las décadas, el mundo del trabajo y sus actores tripartitos tenían más retos ante sí y se involucraban más, dado que la comunidad internacional siguió avanzando hasta la celebración de la Cumbre de Río para la Tierra de 1992, y de las Cumbres de Río+10 y de Río+20, el Acuerdo de París de 2015 sobre el cambio climático y su entrada en vigor en noviembre de 2016. No obstante, sorprende ver las dificultades que han tenido para asumir sus crecientes y obvias responsabilidades — y para aprovechar las oportunidades, que también son cada vez mayores y obvias. En la introducción de su Memoria titulada *El trabajo decente para un desarrollo sostenible* a la 96.^a reunión (2007) de la Conferencia Internacional del Trabajo, el entonces Director General, Juan Somavia, dijo lo siguiente:

[...] quince años después de la Cumbre de Río, estamos atrasados en el cumplimiento de los programas establecidos. El sistema internacional, con inclusión de la OIT, aún no ha desarrollado sinergias fuertes entre la sostenibilidad social, medioambiental y económica. De

resultas de ello, se han hecho pocos progresos en la obtención de una convergencia de las políticas y de resultados prácticos.

10. ¿Cómo se explica esta lentitud en actuar, y qué repercusiones tiene esto para el futuro? La explicación más evidente es que el mundo del trabajo desde el principio se ha enfrentado con el dilema fundamental de que la sostenibilidad ambiental y la lucha contra el cambio climático sólo pudieran alcanzarse a expensas del crecimiento, el desarrollo, el empleo y la prosperidad material.

11. Este debate se planteaba, hasta hace muy poco tiempo, en unos términos que, independientemente de las intenciones que tuvieran los protagonistas, no permitían avanzar en la práctica. La polarización total entre dos posturas antagónicas — entre los que afirmaban que la lucha contra el cambio climático es mortal para el empleo y el desarrollo, y los que por el contrario la veían como un medio para garantizar abundancia de empleo decente en el futuro — no ayudó a comprender la gran complejidad de estos temas ni el hecho de que en la práctica habría una distribución desigual de los beneficios y de los costos entre los posibles ganadores y perdedores.

12. En 2008 se produjo un acontecimiento que, retrospectivamente, tal vez haya marcado un cambio: el informe *Green Jobs: Towards decent work in a sustainable, low-carbon world*, que publicaron conjuntamente la OIT, el PNUMA, la Confederación Sindical Internacional (CSI) y la Organización Internacional de Empleadores (OIE). Fue el primer estudio integral que se realizó sobre el impacto del cambio climático en el mundo del trabajo y los esfuerzos conexos para mitigarlo. Contiene informaciones sobre los efectos negativos que ya está teniendo el cambio climático en los trabajadores, sobre todo en los trabajadores que dependen de la agricultura y el turismo para su subsistencia; y es el primero que aportó pruebas a nivel mundial de que en algunos sectores y economías se están creando empleos verdes. También resalta el considerable potencial de creación de nuevos empleos que ofrece la economía de producción y de servicios verdes, así como la importancia de ecologizar los lugares de trabajo existentes y dar apoyo a todas aquellas personas cuyos medios de subsistencia podrían verse afectados al tener que adaptarse a una economía mundial con un bajo nivel de emisiones de carbono.

13. Se podría afirmar que el hecho de haber reconocido que la lucha contra el cambio climático tiene repercusiones sobre el empleo y el desarrollo que son de un alcance y una importancia extraordinarios facilitó la adopción de una medida políticamente decisiva como lo es el Acuerdo de París, pero también se podría afirmar que este reconocimiento es una de sus consecuencias. En el Acuerdo de París se reconoce la necesidad de examinar las repercusiones que tiene en el mundo del trabajo el proceso de transición a un futuro sostenible con bajas o ninguna emisiones de carbono «Teniendo en cuenta los imperativos de una reconversión justa de la fuerza laboral y de la creación de trabajo decente y de empleos de calidad, de conformidad con las prioridades de desarrollo definidas a nivel nacional».

14. Los compromisos contraídos en París exigen por lo tanto examinar más de cerca la dimensión cuantitativa y cualitativa de los empleos en el proceso de una transición justa hacia la sostenibilidad. En síntesis, es posible anticipar cuatro efectos cuantitativos en el empleo.

15. En primer lugar, y este sería un efecto muy positivo, las políticas para promover productos, servicios e infraestructuras más verdes se traducirán directamente en un aumento de la demanda de mano de obra en una amplia gama de sectores y actividades, y de hecho generarán tipos de empleos completamente nuevos a través de innovaciones tecnológicas que responderán a las necesidades de sostenibilidad.

16. La Agencia Internacional de Energías Renovables comunicó en su *Annual Review 2016* que en 2015, el empleo en el sector de la energía renovable se elevó a 8,1 millones de puestos de trabajo, lo cual representa un aumento de un 5 por ciento con respecto al año anterior. Un dato importante es que este dinamismo del empleo no se concentra en los países industrializados; una proporción importante de los nuevos empleos se crearon en las economías emergentes, con inclusión de China e India. Además, hasta la fecha el crecimiento de la oferta de energía renovable ha consistido en la creación de empleo adicional en el sector de la energía más que en sustituir o desplazar actividades existentes basadas en energías fósiles. Esto refleja que en muchas partes del mundo hoy en día existe una importante demanda no satisfecha de energía.

17. Sin embargo, la futura aceleración del proceso de transición hacia las fuentes de energía sostenible probablemente provocará un efecto de sustitución, lo cual ilustra el segundo efecto cuantitativo sobre el empleo — el reemplazo de empleos existentes en sectores con altos niveles de emisiones de carbono por nuevos empleos en sectores con menos emisiones, y la transición a tecnologías menos contaminantes. Otro ejemplo es la transición que se producirá en diferentes sectores: del transporte en camión por carretera al transporte por ferrocarril, de la fabricación de vehículos con motor de combustión interna a vehículos eléctricos, y del vertido de residuos al reciclaje y la reparación.

18. En tercer lugar, y esto es inevitable, algunos empleos simplemente serán eliminados — porque o bien irán desapareciendo paulatinamente o porque habrá reducciones masivas de puestos de trabajo que no serán reemplazados directamente. Esto es lo que puede ocurrir con las actividades altamente contaminantes o intensivas en energía y en el uso de materiales, pero también ocurre cuando el aumento del nivel del mar, la erosión de las costas, la desertificación, las inundaciones u otros desastres naturales destruyen los sistemas de producción y las infraestructuras. En noviembre de 2013 el paso del tifón Haiyán causó pérdidas económicas a Filipinas equivalentes a más del 5 por ciento del producto interno bruto y afectó a más de 5,9 millones de trabajadores. Alrededor de 2,6 millones de estas personas ya se encontraban en una situación de empleo vulnerable, o vivían en condiciones cercanas a la línea de pobreza.

19. En cuarto lugar, muchos, y quizás la mayoría de los empleos existentes simplemente se adaptarán a las exigencias de la economía verde. Día a día, las prácticas en el lugar de trabajo, las competencias, el diseño de los productos y los perfiles de los empleos se irán ajustando. Los fabricantes de automóviles producirán coches más eficientes en el consumo de combustible (o automóviles eléctricos); los agricultores aplicarán métodos de cultivo más resilientes a las condiciones climáticas, y las empresas de construcción utilizarán técnicas más eficientes en el uso de la energía. Con esa dinámica sería muy adecuado reflexionar en términos de procesos destinados a «ecologizar» las economías y la producción, en lugar de focalizarse en la dicotomía entre los empleos inestables y sucios que hay que discontinuar y los empleos sostenibles, y limpios que hay que crear.

20. Hay que añadir que la dimensión cualitativa del empleo durante el proceso hacia una transición justa debe abordarse entendiendo que «empleo verde» no es sinónimo de empleo decente; los empleos verdes no se convertirán en «decentes» por defecto, es necesario proyectarlos para que lo sean. El Acuerdo de París vincula explícitamente la transición justa con la creación de empleos decentes y de calidad lo cual subraya el compromiso que tienen los gobiernos de colaborar con las organizaciones de empleadores y de trabajadores para garantizar que las acciones para fomentar el desarrollo sostenible se hagan tomando en cuenta plenamente sus dimensiones sociales y económicas así como las ambientales.

21. A este respecto, para lograr una transición justa no es necesario redefinir los cuatro objetivos estratégicos establecidos para el Programa de Trabajo Decente — empleo, principios y derechos en el trabajo, protección social, y diálogo social — ni aumentar los métodos de trabajo además de los principales que utiliza la OIT — el tripartismo, las normas y la cooperación técnica. En cambio sí es necesario incorporar en todos ellos los imperativos de una transición justa y lograr que se ocupen de fomentarla como una tarea urgente.

22. Crear oportunidades de trabajo decente para todos debe convertirse en uno de los principales objetivos de una transición justa e implica retos que no pueden plantearse de manera reductora como un simple cálculo matemático de los empleos creados y los empleos perdidos. En cuanto a los otros procesos de cambios estructurales que se registran en el mundo del trabajo, existen otros factores que entran en juego y los hacen aún más complejos.

23. Entre estos factores que añaden complejidad destacan los inevitables desfases temporales y espaciales que no dejarán de producirse. Los nuevos empleos no se crean necesariamente en el mismo lugar donde se han perdido otros empleos ni se crean cuando desaparece otro empleo. Hacer predicciones dando por sentado que el mercado de trabajo y la redistribución de la mano de obra, de las finanzas y los recursos funcionan de acuerdo con una dinámica perfecta sería demasiado optimista. En la vida diaria generalmente las cosas son más complicadas. Esto se puede ilustrar con un ejemplo concreto de una economía nacional, la de los Estados Unidos; un examen somero de las cifras agregadas podría hacer pensar que los empleos perdidos en el sector de la minería en los últimos años se podían compensar fácilmente, y con creces, gracias a los empleos que se creaban en el sector de la energía solar y eólica. Pero en la realidad la situación es muy diferente porque los sectores en plena expansión están ubicados a grandes distancias de los sectores en declive y de los trabajadores afectados, y es posible que éstos no tengan ni las competencias ni los medios para aprovechar nuevas oportunidades en nuevos lugares.

24. Los gobiernos, en colaboración con sus interlocutores sociales, deben compensar estos desfases en el espacio y en el tiempo formulando y aplicando políticas de transición que ayuden a los trabajadores a aprovechar los empleos que están disponibles y que a la vez reduzcan al mínimo las distancias de los desplazamientos. Esto requiere grandes esfuerzos de planificación, e ingentes recursos. Por otra parte, si la cuestión de que se trate se considera no desde el punto de vista nacional, sino desde una perspectiva internacional, la situación se complica mucho más.

25. La situación no puede ser más clara: el cambio climático plantea retos de alcance mundial. También es muy obvio que para enfrentar estos retos es necesario acordar una respuesta a escala mundial, y esto precisamente es lo que confiere al Acuerdo de París una gran importancia histórica. Sin embargo, en el conjunto de la economía mundial las causas del cambio climático difieren de un punto a otro al igual que la capacidad para reaccionar ante él. El hecho de que se considere que algunos países se han enriquecido a través de procesos de industrialización que hoy se consideran insostenibles plantea cuestiones que se han abordado en los largos procesos de negociación que culminaron con la adopción del Acuerdo de París.

26. El principio de «responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades» ante el cambio climático, y otros principios relacionados con él, se han negociado fuera de la OIT y no forman parte de su mandato y sus responsabilidades propiamente dichas. Sin embargo, configuran un entorno en el cual la OIT está llamada a actuar. En este contexto, la financiación de acciones de prevención, mitigación y adaptación al cambio climático está directamente relacionada con la consecución de una

transición justa del mundo del trabajo hacia la sostenibilidad ambiental. El compromiso contraído en el Acuerdo de París de aumentar la financiación de 100 000 millones de dólares de los Estados Unidos al año es una parte esencial de la lucha contra el cambio climático, y cualquier deficiencia que se produzca al ponerlo en práctica sería un obstáculo adicional para lograr una transición justa.

27. Hay un denominador común en todas estas consideraciones: la absoluta necesidad de que la lucha contra el cambio climático sea una parte integrante de la lucha por la justicia social mundial, a la cual el Programa de Trabajo Decente hace una contribución esencial.

28. El compromiso de actuar con determinación contra el cambio climático es de por sí un punto de partida para la acción y un gesto contundente a favor de la justicia social porque las personas más pobres y vulnerables del mundo, incluidas las de las zonas rurales y las que viven de la economía informal, son sus principales víctimas y las que más van a sufrir la falta de una acción constante. Son las más desprotegidas ante los efectos del cambio climático y las menos responsables de este fenómeno. Del mismo modo, un elemento indisociable del concepto de desarrollo sostenible es que la lucha por frenar el cambio climático no pone en desventaja a ningún país ni le impide alcanzar sus objetivos legítimos de crecimiento y desarrollo. Más bien, sería importante asegurarse de que los procesos de una transición justa contribuyan activamente a rectificar los altos y crecientes niveles de inequidad y desigualdad en las diferentes economías y a nivel internacional. No hay que olvidar que la resistencia al cambio, independientemente de los argumentos que se utilicen para justificarla, podría ser mucho más fuerte entre las personas menos preparadas para involucrarse en ese cambio y beneficiarse de él, y entre aquellas que actualmente no tienen otra opción más que mantenerse en un trabajo que no es sostenible.

29. El concepto de «activos bloqueados», entiéndase activos abandonados, ha pasado a ser una expresión más familiar que se utiliza en el contexto de la acción contra el cambio climático. Sin embargo, la comunidad internacional ha decidido que «nadie se quedará atrás» en el proceso de la puesta en práctica de la Agenda 2030, lo cual significa que la ola de la transición justa no debe dejar en la orilla a ningún trabajador ni a ninguna empresa ni comunidad.

Capítulo 2

Retos y oportunidades

30. El reto colectivo que representa el cambio climático, que la comunidad internacional asumió formalmente al adoptar el Acuerdo de París en diciembre de 2015 consiste en mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales y en seguir esforzándose por limitar aún más el aumento a 1,5 °C. Al mismo tiempo, el Acuerdo busca reforzar la capacidad de los países para adaptarse a los efectos adversos del cambio climático y promover la resiliencia climática y la reducción de las emisiones de gases de invernadero, y para ajustar los flujos financieros en consonancia con un desarrollo resiliente al clima. Individualmente, se exige a los países que indiquen sus contribuciones determinadas a nivel nacional (CDN) para la consecución de los objetivos del Acuerdo. Cada CDN debería fijarse metas ambiciosas y representar progresos a lo largo del tiempo.

31. Justo dos meses antes de que se concretaran estos compromisos históricos en París, la Asamblea General adoptó por unanimidad la Agenda 2030 a fin de erradicar la pobreza y lograr «el desarrollo sostenible en sus tres dimensiones — económica, social y ambiental — de forma equilibrada e integrada».

32. La contribución de la OIT a la aplicación de la Agenda 2030 fue el tema de la Memoria del Director General que se presentó a la reunión del año pasado de la Conferencia Internacional del Trabajo. A efectos de la presente Memoria, basta con recordar que la Agenda consta de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y que 13 de ellos tratan directamente la cuestión de las medidas urgentes para luchar contra el cambio climático y sus efectos, mientras que otros abordan directamente otros aspectos clave de la dimensión ambiental del desarrollo sostenible: la gestión del agua; la energía sostenible para todos; el uso de los océanos y los recursos marinos; el uso de los ecosistemas terrestres. Éstos van acompañados por otros ODS dirigidos directamente al mundo del trabajo en sus dimensiones económicas y sociales, en particular el ODS 8 para promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, pero también están los ODS que tratan sobre la industrialización, la infraestructura y la innovación, la agricultura y la seguridad alimentaria, y la migración laboral.

33. De hecho, los nexos entre los 17 ODS son tan estrechos que cada uno de ellos comprende elementos de las tres dimensiones del desarrollo sostenible y refleja fielmente el carácter integrado y equilibrado de la Agenda. Lo fundamental para la OIT es que por esta razón la Agenda 2030 marca el rechazo explícito de la comunidad internacional de la idea de que necesariamente tiene que haber una contradicción inherente o una tensión entre, por un lado, un crecimiento económico continuo y, por otro lado, los procesos de desarrollo centrados en el trabajo decente y la sostenibilidad ambiental. El mismo efecto podría observarse en el Acuerdo de París, que hace hincapié en el imperativo de una transición justa.

34. Este proceso ha tomado mucho tiempo, pero el hecho de que la armonización del Programa de Trabajo Decente con la lucha contra el cambio climático haya quedado consagrada de manera tan rotunda en los acuerdos multinacionales más importantes de los últimos años parece haber liberado el mundo de una serie de inhibiciones que venían de muy atrás para abrir toda una serie de nuevas oportunidades. Sin embargo, por su naturaleza, esos acuerdos son declaraciones solemnes de intención. Sus objetivos no son autorrealizables y si se quieren alcanzar, hay que trabajar activamente y fijándose objetivos. Sin embargo, por su propia naturaleza, estos acuerdos son declaraciones solemnes de intención.

35. Por fortuna, es alentador saber que hay muchas pruebas de que la transición a una economía verde e incluyente puede actuar como un nuevo motor para el crecimiento y un potente vector para la creación de trabajo decente en las economías en desarrollo y también en las emergentes y en las avanzadas. El reto radica en garantizar que el dividendo potencial de trabajo decente que conlleva la lucha contra el cambio climático pueda concretarse en los hechos. Esto no se producirá de manera automática; la transición puede ser abrupta, y causar trastornos muy dañinos si no se planifica o si no se planifica lo suficiente, e incluso traumática. Será necesario esforzarse por garantizar que sea realmente justa.

36. Los resultados de las investigaciones sugieren que las medidas de respuesta al cambio climático pueden tener un impacto neto positivo sobre el empleo. En el propio examen de la OIT se determinó que se habían obtenido o que era posible obtener beneficios en materia de empleo, con aumentos netos de 0,5 a 2 por ciento, lo cual potencialmente podía significar la creación de 15-60 millones de empleos adicionales en todo el mundo en 2030, con un fuerte potencial de creación de empleos, particularmente en los sectores de la agricultura, la silvicultura, la energía, el reciclaje, la construcción y el transporte.

37. Por otra parte, algunos estudios sugieren que unas políticas climáticas más ambiciosas redundarían en aumentos sustancialmente más importantes del número de empleos. En la Unión Europea, las empresas de la «ecoindustria» empleaban a más de 4,2 millones de personas en 2013, un nivel muy superior al de las industrias del automóvil, los textiles o la industria química. Las empresas del sector de los productos y servicios ecológicos generaron beneficios superiores a 700 000 millones de euros ese mismo año. La Unión Europea considera que hay un crecimiento de los empleos verdes, y que integrando más eficazmente las preocupaciones relativas al medio ambiente y el cambio climático en las políticas de energía y formación se podrían obtener aún más beneficios en términos de creación de empleos. En un estudio de los Estados Unidos se determinó que si se invirtieran 200 000 millones de dólares de los Estados Unidos cada año en energías renovables y en la eficiencia energética, se podrían crear 4,2 millones de empleos adicionales — y se obtendría una ganancia neta de 2,7 millones de empleos habiendo descontado los empleos perdidos en el sector de las energías fósiles.

38. La transición a economías y sociedades resilientes al clima aportará enormes incentivos y oportunidades de desarrollo e innovación en materia de tecnología. Es evidente que la actividad económica no podrá utilizar un enfoque gradual ni lineal para suministrar energía, agua, comida, vivienda y medios de transporte a los 9 000 millones de habitantes del mundo en 2050, y satisfacer las demandas de los 3 000 millones de consumidores de clase media que según las previsiones habrá en ese momento. Esos retos se complican aún más por la creciente movilidad de la fuerza de trabajo dentro y fuera de las fronteras nacionales. Parece necesario e inevitable que se produzcan profundas transformaciones de los sistemas de producción y de consumo que tengan efectos importantes sobre el empleo.

39. Un examen más detenido de algunas especificidades sectoriales de esas transformaciones permite ilustrar las circunstancias, y las oportunidades, que existen actualmente, o que podrían existir, en cada uno de ellos, y que dependen de una combinación de factores como las innovaciones tecnológicas, las preferencias de los consumidores y las disposiciones reglamentarias.

40. En el caso del sector del transporte, por ejemplo, los cambios que se están produciendo en los tipos de transporte modal, como el abandono de los automóviles particulares a favor del transporte público, tendrán efectos notables en la estructura y el número de empleos. Se necesitarán menos vehículos ferroviarios, trenes ligeros y vagones de metro que vehículos privados, lo cual ocasionará la pérdida de empleos en las actividades de manufactura y servicios de vehículos y en la venta de combustible. Sin embargo, la explotación y el mantenimiento de los sistemas de transporte público necesitará una fuerza de trabajo considerable. Aún es muy pronto para comprender realmente los efectos que tendrá esta evolución en el empleo y las opciones que ofrecerá ese cambio estructural del sector del transporte — o de hecho sus posibles repercusiones en el trabajo en muchos otros sectores. En cambio, sí se sabe que esto implica cifras enormes: ya en 2009, la Asociación Internacional de Transporte Público calculó que a nivel mundial los sistemas de transporte público generan 12,6 millones de empleos directos e indirectos.

41. La evolución en el sector de la construcción se refleja en la reciente encuesta mundial sobre las empresas de la construcción que se reseña en el informe titulado *World Green Building Trends 2016*. Allí se indica que el 63 por ciento de esas empresas tenían planes para realizar nuevos proyectos comerciales verdes en el período 2013-2015, mientras que el 45 por ciento había planificado proyectos institucionales verdes y el 50 por ciento, obras de renovación verdes.

42. La agricultura es un sector del que vive una alta proporción de la fuerza de trabajo mundial, en el que los déficits de trabajo decente son un fenómeno generalizado y grave, y, que es particularmente vulnerable al impacto del cambio climático. La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) estima que la transición hacia prácticas más sostenibles podría crear más de 200 millones de empleos a tiempo completo en 2050, con el aumento de las prácticas agrícolas más intensivas en trabajo, las políticas de gestión y conservación de ecosistemas, las actividades de investigación y desarrollo, y la formación de las poblaciones rurales para la utilización de tecnologías verdes. La expansión de la producción agrícola orgánica también ha demostrado su potencial para impulsar el empleo y los ingresos. En una encuesta de 2014 de la Federación Internacional de los Movimientos de Agricultura (IFOAM) se determinó que había un total de 2,3 millones de productores de cultivos agrícolas orgánicos en todo el mundo — tres cuartas partes de los cuales se encontraban en los países en desarrollo y emergentes. Aunque la India cuenta con el mayor número de cultivadores de productos orgánicos, Uganda, que es el mayor productor de estos cultivos en África, ha demostrado de que el crecimiento del empleo y la expansión del mercado de exportaciones son compatibles con un aumento de los precios al productor, dado que los pedidos de productos orgánicos son considerablemente más caros que los productos de la agricultura tradicional.

43. En el sector de la agricultura también es una prioridad adaptarse al cambio climático, porque en muchos casos, el propio sector, y las personas que trabajan en él, ya están sintiendo sus efectos y teniendo que desarrollar estrategias para hacerles frente. Además, son poblaciones muy vulnerables que no tienen otra opción más que adoptar medidas apropiadas para evitar graves crisis de seguridad alimentaria, migraciones forzosas y fragilidad social. Está en juego algo muy importante, de allí la urgencia de adoptar nuevos

métodos de irrigación y de conservación de los recursos hídricos y los suelos, nuevas técnicas agrícolas y una buena gestión de los activos de capital nacionales de la agricultura.

44. En muchas partes del mundo ya hay una grave escasez de agua, y 1 400 millones de empleos — es decir, el 42 por ciento de la fuerza de trabajo activa del mundo — dependen en gran medida del uso del agua, lo cual con la perspectiva de un alza de las temperaturas, la disminución de las precipitaciones y las sequías cada vez más frecuentes representa una amenaza para el crecimiento y la creación de empleos en muchas regiones. El Informe de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo 2016 titulado *Agua y empleo*, preparado bajo la dirección de la OIT, subraya la necesidad de aplicar una gestión integrada de los recursos hídricos y la restauración y rehabilitación de ecosistemas; la creación, gestión y mantenimiento de infraestructuras relacionadas con el agua; y la prestación de servicios relacionados con el agua, incluidos el abastecimiento, el saneamiento, y la gestión de aguas residuales.

45. El turismo es otro sector a menudo vulnerable a los efectos del cambio climático y en el que las estrategias de adaptación pueden adoptar diversas formas. Esto incluye desde el diseño de edificios a prueba de huracanes hasta la utilización de sistemas de alerta temprana y la diversificación de productos y de mercados de acuerdo con los contextos de cada país, y ha contribuido a generar un sólido crecimiento del turismo no tradicional y en pequeña escala como una alternativa al turismo de masa. Esto se puede apreciar con el aumento del ecoturismo, el agroturismo, el turismo de aventura, cultural, médico y de «wellness», que ofrece buenas perspectivas para crear nuevos empleos.

46. Dejando a un lado los retos y oportunidades en materia de trabajo decente que representa la lucha contra el cambio climático, hay que considerar que la inacción tiene costos — económicos y sociales, y también ambientales — que se han abordado en una abundante documentación. Aunque sigamos actuando «como si nada» ante el cambio climático, en realidad ya nada será como antes.

47. Hace más de diez años, el Gobierno del Reino Unido encargó un trascendental estudio, el informe Stern, sobre la economía del cambio climático (*The Economics of Climate Change*) que calificaba el cambio climático como: «el mayor fracaso del mercado y de más amplio alcance que jamás se ha visto» y advertía que «Los datos demuestran que el hecho de ignorar el cambio climático a la postre perjudicará el crecimiento económico. Nuestras acciones durante las próximas décadas podrían generar, más adelante en este siglo y también en el próximo, riesgos y trastornos importantes en la actividad económica y social de proporciones similares a los que suelen asociarse con las grandes guerras y la depresión económica de la primera mitad del siglo XX. Y será difícil o imposible revertir estos cambios».

48. Otros estudios confirman esta sombría perspectiva, y el Modelo de vínculos económicos globales de la OIT prevé una disminución de los niveles de productividad de 2,4 por ciento para 2030 y de 7,2 por ciento para 2050 si no hay un cambio de actitud. El IPCC ha estimado que en la mayoría de los sectores afectados, el nivel de producción podría reducirse en más de un 20 por ciento con un costo económico mundial de más de 2 000 millones de dólares de los Estados Unidos para 2030. Esta cataclísmica perspectiva macroeconómica traería consigo una pérdida de calidad de vida, de la que no se puede dar cuenta sólo con números. Esto se observa claramente con la reaparición reciente de jóvenes que hacen travesías peligrosas y a veces mortales por el Mediterráneo, procedentes de países afectados por el cambio climático y por conflictos, en los que los déficits de trabajo decente se ven exacerbados por fenómenos climáticos extremos y crecientes niveles de desigualdad tanto a nivel nacional como internacional.

49. Este es el futuro que la comunidad internacional ha rechazado de manera decisiva, a favor del futuro que queremos — un futuro con desarrollo sostenible desde el punto de vista económico, social y ambiental. También este futuro tiene un costo. Los datos del Banco Mundial indican que los países en desarrollo que han presentado su CDN han declarado que se necesitarían más de 270 000 millones de dólares de los Estados Unidos para las medidas de aplicación, a reserva de que obtengan un respaldo internacional. Sin embargo, este tipo de inversión en el futuro es al mismo tiempo algo positivo y necesario que abre oportunidades muy prometedoras para el mundo del trabajo, y que contrastan totalmente con la posibilidad de tener que aceptar los costos y el declive que inevitablemente habría que asumir si no se hace nada. En vista de la necesidad de utilizar enfoques incluyentes, que ofrezcan mayores probabilidades de ganarse la adhesión de los interesados y no provocar rechazo a las respuestas al cambio climático, en algunos sectores se está considerando la idea de establecer fondos para la transición que permitirían movilizar recursos para aquellos que podrían resultar perjudicados. La capacidad para establecer esos fondos varía de un lugar a otro. Por consiguiente, habría que explorar bien el potencial del Fondo Verde para el Clima y otros instrumentos financieros relativos al clima y que podrían servir de catalítico para llevar a cabo una transición justa. Los retos y oportunidades de una transición justa representan nuevas y considerables demandas para la OIT, demandas que está atendiendo y que debe seguir atendiendo.

Capítulo 3

Respuesta de la OIT: La iniciativa verde del centenario

50. Cuando lancé la idea de una iniciativa verde del centenario de la OIT en mi Memoria a la Conferencia Internacional del Trabajo en 2013, fue con el objetivo de «promover el enorme potencial de creación de trabajo decente que conlleva la transición hacia un desarrollo sostenible con bajas emisiones de carbono, y minimizar y gestionar las dislocaciones que inevitablemente acompañan un proceso de esta naturaleza».

51. En la Memoria se reconocía que era necesario acometer un proceso de transformación del sistema de producción mundial «sin precedentes por su magnitud y complejidad», que en los próximos años las cuestiones ecológicas deberán tomarse en cuenta en «todas las áreas de actividad de la OIT» y que el «valor añadido de la OIT estriba en su estructura tripartita». Se llega a la conclusión de que «el mundo del trabajo sólo podrá contribuir plenamente a esta tarea si cuenta con conocimientos técnicos adecuados en la materia y mecanismos normativos de apoyo a escala nacional e internacional».

52. Es revelador que el lanzamiento de la iniciativa en 2013 se haya programado para la misma reunión en la que la Conferencia adoptó la resolución y las conclusiones sobre el desarrollo sostenible, el trabajo decente y los empleos verdes. Es decir que, dos años antes de la adopción de la Agenda 2030 y del Acuerdo de París, los mandantes tripartitos de la OIT ya habían demostrado con medidas concretas su compromiso de lograr que el proceso de una transición justa se aplicara al Programa de Trabajo Decente. Desde entonces, la OIT también ha demostrado que está dispuesta a asumir las responsabilidades que le corresponden en los esfuerzos colectivos del sistema multilateral contra el cambio climático, y que ve su participación en esta acción como un papel de liderazgo, y no sólo de seguidor.

53. Tras la aprobación de la iniciativa verde del centenario en el Consejo de Administración, se dio un paso decisivo con la adopción en noviembre de 2015 de las *Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos*. Estas directrices contienen los principios que deberían fundamentar el proceso de una transición justa y las principales esferas de políticas y disposiciones institucionales que se requieren.

54. Estos principios destacan la necesidad de varias condiciones: un consenso basado en el diálogo social; respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo; una clara dimensión de género; políticas coherentes a fin de crear un entorno propicio para las empresas, los trabajadores, los inversores y los consumidores y un marco para una transición justa; políticas elaboradas teniendo en cuenta las condiciones concretas de cada país y no una solución única para todos, y el fomento de la cooperación internacional. Partiendo de esta base, las directrices definen nueve principales esferas de políticas, y establecen las orientaciones e intervenciones correspondientes: políticas

macroeconómicas y de crecimiento; políticas industriales y sectoriales; políticas relativas a las empresas; desarrollo de competencias; seguridad y salud en el trabajo; protección social; políticas activas del mercado de trabajo; derechos; diálogo social y tripartismo.

55. El contenido de estas directrices se enunció para destacar que tratan sobre temas relacionados con todos los aspectos del Programa de Trabajo Decente. En respuesta a esta nueva realidad, el Consejo de Administración ha propuesto a la presente reunión de la Conferencia que adopte la sostenibilidad ambiental como un nuevo eje de política transversal en el Programa y Presupuesto para 2018-2019, junto con los temas ya establecidos sobre las normas internacionales del trabajo, el diálogo social, la igualdad de género y la no discriminación.

56. Este nivel de compromiso y estos logros ofrecen una sólida base a partir de la cual es necesario que la OIT planifique el camino a seguir para que la iniciativa verde del centenario gane más sustancia e impulso.

57. En este contexto, la necesidad de entender mejor la naturaleza, la magnitud y los modos de transmisión de los efectos del cambio climático y las respuestas de política en materia de empleo sigue siendo una prioridad central. Por esta razón, la edición de 2018 de la publicación de la OIT titulada *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo* (WESO) versará sobre la «ecologización con empleos». Formará parte de una serie de medidas de investigación y análisis que tendrán en cuenta los aspectos sectoriales y las especificidades de los países. Los temas sectoriales se centrarán en aquellas actividades del mundo del trabajo que son particularmente vulnerables al cambio climático o que demuestran gran potencial para la creación de empleos verdes. A nivel de los países, las evaluaciones de las repercusiones que tienen en el empleo ciertas políticas específicas sobre cambio climático tratarán de proporcionar a los países una sólida base analítica para formular diversas opciones de política adecuadas a sus planes de acción para el cambio climático, a sus políticas de empleo y a las realidades de sus mercados de trabajo.

58. Obviamente es necesario inscribir estas iniciativas en el contexto de las actividades que llevan a cabo los Estados Miembros para cumplir las disposiciones relativas a las CDN previstas en el Acuerdo de París y como apoyo directo de sus términos.

59. A este respecto, las propias partes en el Acuerdo, al adoptarlo, observaron con preocupación que los niveles de las emisiones de gases de invernadero totales hasta 2030, según estimaciones basadas en las CDN, seguirán estando por encima de los niveles necesarios para limitar el aumento de la temperatura de acuerdo con la previsión de un posible aumento máximo de 2 °C y evitar daños irreversibles. De resultados de ello, y en consonancia con el carácter progresivo de las CDN, las partes han convocado en 2018 un diálogo de facilitación para hacer un balance de sus esfuerzos colectivos y reconsiderar el nivel de aspiraciones que se han fijado hasta ahora. Esto significa que los Miembros de la OIT estarán reexaminando los compromisos que han contraído.

60. Obviamente, unos objetivos más ambiciosos en materia climática se traducen en más reestructuraciones económicas, más transformaciones de los modelos de producción y de consumo, y en repercusiones más fuertes y generalizadas en el empleo. Este mayor nivel de ambición hace aún más apremiante contar con una participación plena, activa y bien informada de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en la formulación y ejecución de programas para una transición justa.

61. Es alentador ver que hay ejemplos positivos de participación tripartita que pueden aprovecharse. El Brasil, por ejemplo, elaboró su CDN en consulta con organizaciones de empleadores y de trabajadores, permitiendo así la inclusión de diversos puntos de vista

para presentar una posición común aprobada por todos. Chile, República Dominicana, México, Perú y Sudáfrica son otros ejemplos de países que llevaron a cabo consultas públicas con participación tripartita.

62. La OIT puede contribuir a promover el diálogo social en los procesos de las CDN dando a conocer a los mandantes las oportunidades de participación, y desarrollando las capacidades de las organizaciones de los interlocutores sociales para que puedan aportarles contribuciones útiles a este respecto. Esta participación debe abarcar los mecanismos pertinentes de presentación de informes previstos en el Acuerdo de París, de manera que los países puedan dar cuenta de sus actuaciones y cumplir sus compromisos a favor de una transición justa, como ocurre con todos los otros compromisos que han asumido en materia de prevención, atenuación y adaptación con respecto al cambio climático.

63. El hecho de que los principales interlocutores trabajadores y empleadores internacionales de la OIT se hayan involucrado activamente en pro de una transición justa durante la fase de preparación de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático que tuvo lugar en París en 2015 (COP21), significa que hay muchísimas oportunidades de colaborar con ellos, sus organizaciones y afiliados para reforzar las capacidades y la participación tripartita.

64. La CSI se movilizó para apoyar un ambicioso acuerdo mundial e insistió a la vez para que los gobiernos faciliten la financiación de las acciones climáticas y apoyen a los más vulnerables. En la COP22, celebrada en Marrakech en noviembre de 2016, la CSI y sus interlocutores anunciaron la creación de un centro de transición justa para facilitar la colaboración y el diálogo con el fin de elaborar acuerdos, inversiones y políticas en pro de una transición rápida y equitativa hacia un mundo sin emisiones de carbono y sin pobreza.

65. Del mismo modo, la OIE ha identificado cuatro prioridades principales para los empleadores a nivel mundial: reforzar la resiliencia de las empresas y las comunidades, utilizar de manera eficiente los principales recursos y gestionarlos de manera sostenible; desarrollar mercados que funcionen bien y condiciones reglamentarias eficaces, y mejorar la gobernanza y estimular la participación del sector privado. Las empresas privadas ya han empezado a aprovechar activamente las oportunidades de mercado que ofrece una transición justa y esto quedó de manifiesto en la COP22 con el anuncio de We Mean Business Coalition de que 471 empresas, que representan un valor de mercado total de más de 8 000 millones de dólares de los Estados Unidos, habían empezado a contraer más de 1 000 ambiciosos compromisos en favor de la acción climática. En esa misma oportunidad se hizo el lanzamiento del primer fondo privado de inversiones para la adaptación y la resiliencia — el Marrakesh Investment Committee for Adaptation Fund, con una dotación de 500 millones de dólares de los Estados Unidos.

66. Está claro que la actitud de las empresas privadas ante el cambio climático podría depender en gran medida del entorno reglamentario en el que operan. La OIT ya está participando en el análisis y la documentación de los éxitos obtenidos para estrechar los vínculos entre la reforma del entorno empresarial y el crecimiento verde, en particular a través del Comité de Donantes para el Desarrollo Empresarial. Igualmente, se está trabajando para introducir indicadores apropiados en el programa de la OIT para un entorno favorable a las empresas sostenibles a fin de tener en cuenta el cambio climático y los factores ambientales.

67. Los países han estado trabajando, individual y colectivamente, para establecer las condiciones más favorables para la progresión hacia una transición justa, y las organizaciones de empleadores y de trabajadores contribuyen cada vez más a estos esfuerzos, pero en este tiempo no han abordado una cuestión pendiente de gran magnitud, los precios del carbono — un factor que algunos piensan que podría cambiar las reglas del

juego. En el marco de una de las más destacadas iniciativas anteriores a la COP21 de París, seis grandes compañías petroleras enviaron una carta abierta a los gobiernos y a las Naciones Unidas para reafirmar su compromiso de contribuir a limitar las emisiones, pero añadieron que: «Para poder tener una mayor capacidad de actuación, necesitamos que los gobiernos de todo el mundo nos proporcionen marcos de política claros, estables, a largo plazo y ambiciosos. Creemos que la fijación de un precio del carbono debería ser un elemento clave de esos marcos.».

68. Independientemente de las ventajas que pueda tener la instauración de un impuesto al carbono, hay un mensaje claro: hay dos ingredientes que son fundamentales para lograr una transición justa, a saber, una reglamentación previsible y apropiada y una participación tripartita informada.

69. El extraordinario proceso de transformación estructural de los sistemas de producción, que la lucha contra el cambio climático impuso como una necesidad, también tiene que incorporar otros dos ingredientes que en la práctica han demostrado su capacidad para facilitar cambios socialmente aceptables y beneficiosos en el trabajo: el desarrollo de las competencias y la protección social.

70. Las insuficiencias y carencias en materia de competencias son obstáculos frecuentes en tiempos en que las condiciones del mercado de trabajo evolucionan con rapidez y pueden constituir un riesgo grave en el caso de una transición justa. Es necesario que los responsables de las políticas identifiquen las nuevas necesidades y que actúen para mejorar las competencias y las calificaciones para cambiar de ocupación y elaborar planes específicos para anticipar la aparición de nuevas ocupaciones a más largo plazo. Para esto también se requieren análisis de las esferas de política conexas, tales como las migraciones laborales y el reconocimiento de las competencias, que complementan y apoyan el desarrollo y el intercambio de competencias. A fin de contribuir a estos esfuerzos, la OIT ha realizado investigaciones sobre las necesidades en materia de competencias que están surgiendo en más de 30 países y ha desarrollado una herramienta para ayudar a los países a anticipar las competencias que necesitarán para los empleos verdes. También ha puesto en práctica proyectos para desarrollar normas de competencia para los empleos verdes, impartir formación a los jóvenes para las ocupaciones verdes, elaborar políticas para impartir competencias para ecologizar la economía y elaborar medidas de adaptación y mitigación.

71. Esto es el principio de un movimiento, pero que hay que seguir amplificando. El desarrollo completo de un «Programa de competencias profesionales en pro de empleos verdes y de una transición justa» permitiría que la Organización pueda ofrecer un apoyo directo a las empresas y los trabajadores que hace mucha falta, y aliarse a iniciativas como la Iniciativa de África en pro de la Energía Renovable y la Alianza Internacional para la Energía Renovable que a su vez se ocupan de actividades para impartir competencias y asistencia sobre cuestiones empresariales. La colaboración con asociaciones de industria también ofrece la oportunidad de utilizar enfoques sectoriales. Este año el Centro Internacional de Formación de la OIT en Turín ha iniciado programas específicos sobre la gestión de desechos y sobre construcción que está tratando de ampliar a los sectores de la minería y de la energía en 2018.

72. Es bien sabido que la protección social es un factor determinante para hacer cambios estructurales en el trabajo, porque permite que las personas puedan cambiar de actividad sin correr el riesgo de pasar dificultades o inclusive de caer en la indigencia. En cambio, la falta de esta protección genera más rigidez e inmovilismo, lo cual explica por qué el hecho de que tan sólo el 20 por ciento de la población mundial tenga una cobertura adecuada, y que el 50 por ciento del total no tenga ningún tipo de cobertura, representa un

reto tan importante para una transición justa. De hecho, en la realidad las cosas pueden ser aún más complicadas debido a la fuerte concentración de trabajadores sin protección que existe tanto en sectores vulnerables al cambio climático — tales como los de la agricultura, la pesca, la silvicultura y el turismo — como en sectores que desempeñan un papel importante en el desarrollo de actividades con pocas emisiones de carbono — gestión de desechos y reciclaje, construcción y pequeñas industrias.

73. El reto global — que se tomó en cuenta en el programa de referencia de la OIT «Establecer pisos de protección social para todos» — consiste en ampliar la protección social básica a todos los trabajadores y a sus familias. Sin embargo, también hay experiencias específicas que pueden ser fuente de enseñanzas sobre las sinergias entre la protección social y una transición justa. Cuando Indonesia decidió reformar el sistema de subsidios a los combustibles fósiles con un fuerte aumento de los precios del diésel y del querosén, perjudicó sobre todo a los pobres, y se vio obligado a reemplazar esos subsidios universales a los combustibles fósiles por subsidios a productos alimenticios específicos. Además, se introdujeron sistemas de seguridad social y de asistencia a las familias con niños. Muchos otros países están adoptando enfoques similares. Desde 2010 más de 100 países han estado considerando suprimir los subsidios generales a los productos alimenticios y los combustibles fósiles para reemplazarlos por una asistencia específica para los pobres. Esto incluye a 31 países del África Subsahariana, 22 países de altos ingresos, 12 países de Asia Oriental y del Pacífico, 11 países de América Latina, nueve países del Oriente Medio y el Norte de África, y seis países del Asia Meridional, todo lo cual indica que se trata de una tendencia mundial.

74. Una transición justa constituye un elemento central para la consecución de un desarrollo sostenible y también es un hecho reconocido que es necesario utilizar un enfoque integrado para dar cumplimiento a los 17 ODS interrelacionados que conforman la Agenda 2030, todo lo cual pone de manifiesto que es absolutamente necesario que las diferentes organizaciones del sistema multilateral trabajen conjuntamente de manera coherente. El cambio climático no respeta las fronteras geográficas como tampoco respeta las fronteras entre instituciones.

75. Por todas estas razones la OIT debe buscar alianzas de colaboración que generen un mayor impacto, empezando por una activa participación en la acción de todo el sistema de las Naciones Unidas para combatir el cambio climático, que es el vector para llevar a la práctica la determinación colectiva del sistema a fin de mejorar la cooperación y ayudar a los Estados Miembros a implementar la Agenda 2030. Este programa se basa en una serie de principios básicos comunes que incluyen «la justicia social y la igualdad y una transición justa para todos». El período inicial para la aplicación va de 2017 a 2020, cuando se reexamine este enfoque. En ese período será necesario abordar importantes retos para armonizar los procesos de programación de la OIT y los del sistema en su conjunto, de manera que las prioridades de los mandantes tripartitos de la OIT, que se recogen en unos Programas de Trabajo Decente por País (PTDP) bien preparados puedan integrarse plenamente en un contexto de reforma del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo.

76. La OIT también firmó un Memorándum de Entendimiento con la secretaría de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) para impulsar la acción en pro de una transición justa y del trabajo decente en el proceso de aplicación del Acuerdo de París. La cooperación en este contexto consiste en prever estudios conjuntos para evaluar las repercusiones mundiales y nacionales del cambio climático y la transición en el empleo en diferentes sectores para fundamentar la elección de políticas.

77. Asimismo, en su calidad de organización observadora en la CMNUCC, la OIT ha sido invitada a participar en su grupo especial de expertos técnicos sobre las repercusiones de la aplicación de las medidas de respuesta en el contexto del Acuerdo de París. El mandato del grupo comprende varias cuestiones: la diversificación y transformación económica, una transición justa de la fuerza de trabajo, y la creación de trabajo decente y la calidad de los empleos. La OIT también es miembro de un grupo de trabajo de la CMNUCC (el Warsaw International Mechanism Task Force on Displacement) y del Comité Consultivo de la Plataforma sobre personas desplazadas por desastres.

78. La Alianza de Acción para una Economía Verde (PAGE) es una iniciativa conjunta de la OIT, el PNUMA, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial y el Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones, y proporciona un mecanismo para coordinar la acción de las Naciones Unidas en relación con la economía verde y ayudar a los Estados Miembros a alcanzar los ODS y hacer un seguimiento de los progresos obtenidos en su consecución. La PAGE busca integrar la sostenibilidad como tema central de las políticas y prácticas económicas y reconfigurarlas para fomentar el crecimiento, generar empleos e ingresos, reducir la pobreza y la desigualdad, y reforzar sus fundamentos ecológicos. Hasta la fecha opera en 13 países, y las experiencias positivas que ha tenido son una buena muestra de las muchas ventajas que puede aportar su futura expansión.

79. En vista de que la OIT da una alta prioridad en sus propias actividades a la tarea de seguir profundizando la base de conocimientos sobre una transición justa, sería muy útil establecer alianzas de colaboración con instituciones y redes de investigación pertinentes. Un ejemplo de ello es la red Green Jobs Assessment Institutions Network (GAIN), que reúne a más de 20 de esos organismos de todo el mundo.

80. De diversas maneras, y desde distintas perspectivas, las agrupaciones intergubernamentales a las que la OIT brinda apoyo — el G-20, los BRICS, el G-7, por ejemplo — han abordado cuestiones relacionadas con una transición justa. Son todos foros importantes para la formulación de políticas internacionales y la OIT está dispuesta a aportarles contribuciones en función de las prioridades seleccionadas por los gobiernos interesados. Estos esfuerzos se pueden complementar de manera útil mediante una participación más sistemática con organismos e instituciones regionales muy interesadas en los temas de que se trate.

81. Por convicción y en aras de su propia credibilidad, la OIT debe fijarse objetivos ambiciosos con respecto a su propio desempeño ambiental. Eso significa alcanzar la neutralidad climática para el año del centenario de la Organización, en 2019, es decir un año antes de la fecha prevista por el Secretario General de las Naciones Unidas para alcanzar la neutralidad climática del sistema de las Naciones Unidas de aquí a 2020. A estos efectos, a principios de 2016 se publicó una Política de sostenibilidad ambiental de la OIT, y se introdujo un Sistema de Gestión Medioambiental. Ya se han logrado importantes progresos, en particular en el contexto del proyecto de renovación de la sede en Ginebra, pero también gracias a un uso más eficiente del papel, de la gestión de desechos, de la aplicación de nuevas tecnologías de la información y la comunicación. La OIT sigue midiendo y publicando los valores de sus emisiones de gases de invernadero y compensándolas mediante la compra de créditos de carbono de la CMNUCC. Es la opción más equilibrada en materia de costos y eficacia para gestionar la huella de carbono de la OIT y es la que utilizan otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Sin embargo, no debería pasar por alto la responsabilidad global de seguir avanzando hasta lograr un nivel de cero emisiones.

Capítulo 4

El camino a seguir

82. Las acciones que han llevado a cabo, en particular desde 2013, la OIT y la comunidad internacional en su conjunto, representan un progreso sin precedentes para definir el camino a seguir hacia la sostenibilidad ambiental y el papel del mundo del trabajo a este respecto. El Acuerdo de París y la Agenda 2030 han definido el punto de destino al que se busca llegar, y ahora se ha aceptado el concepto de una transición justa como un importante punto de referencia para trazar la ruta.

83. Lo esencial es que la actitud de los mandantes tripartitos fue el factor decisivo que permitió a la OIT superar las dudas e inhibiciones del pasado para asumir un papel de liderazgo. El hecho de que — si la Conferencia así lo decide en esta reunión — la OIT pueda integrar desde principios del año próximo el concepto de una transición justa hacia la sostenibilidad ambiental como uno de sus ejes de política transversal en todas las esferas de su labor, es una muestra del camino recorrido desde que surgió la idea de la iniciativa verde del centenario, hace cuatro años. Ahora lo que cuenta es saber con qué velocidad hay que avanzar y en qué dirección para emprender este futuro viaje. La discusión sobre esta Memoria en la sesión plenaria de la Conferencia sin duda aportará importantes orientaciones a este respecto, y será tanto más valiosa cuanto que la OIT está incursionando en esferas de actividad relativamente nuevas para la Organización y tiene por delante una ardua tarea para encontrar los métodos de trabajo más útiles y productivos y focalizar la labor.

84. En este momento, por ejemplo, no hay un consenso claro en la Organización sobre la conveniencia de adoptar normas relativas a la transición justa. Es un tema de discusión que se puede tratar en otro momento. En cambio, ahora que se acerca el centésimo aniversario de la OIT, es importante centrarse primero en los vínculos entre la iniciativa verde del centenario y las otras iniciativas del centenario, y muy especialmente en la iniciativa sobre el futuro del trabajo. Está claro que la ecologización del trabajo debe ser un componente clave del futuro del trabajo que queremos alcanzar. Pero también es evidente que todos los demás factores que están transformando el mundo del trabajo tendrán igualmente un impacto en el proceso de ecologización que es necesario llevar a cabo a través de una transición justa.

85. También resulta tentador comparar la situación de la OIT respecto de la sostenibilidad ambiental con la de una empresa incipiente (una «start-up»). Uno de los principales retos es amplificar las actividades pertinentes para obtener un impacto real. La respuesta a este reto radica en parte en la integración, y en parte en las alianzas de colaboración. Sin embargo, la OIT también necesitará tener acceso a nuevas y mayores fuentes de financiación para aprovechar todo su potencial y cumplir las ambiciones que sus mandantes tienen para ella. El éxito de esta tarea va a depender de una combinación de factores: una estrecha colaboración con los mandantes tripartitos nacionales que integre el concepto de una transición justa en las estrategias nacionales en materia de desarrollo y

cambio climático, una acción colectiva y coherente en todo el sistema multilateral, y la movilización de recursos financieros, por ejemplo, a través del Fondo Verde para el Clima, para fines que se reconocen cada vez más como esenciales para la consecución de un futuro sostenible.



ISBN 978-92-2-330551-2



9 789223 305512