



► Lograr una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos

Conferencia Internacional del Trabajo
111.ª reunión, 2023



Informe VI

- **Lograr una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos**

Sexto punto del orden del día

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2023

Primera edición 2023

Las publicaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a rights@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas. Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Lograr una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 2023

ISBN: 978-92-2-037855-7 (impreso)

ISBN: 978-92-2-037856-4 (web PDF)

ISSN: 0251-3226 (impreso)

Publicado también en:

alemán: ISBN 978-92-2-037863-2 (impreso), ISBN 978-92-2-037864-9 (web PDF);

árabe: ISBN 978-92-2-037861-8 (impreso), ISBN 978-92-2-037862-5 (web PDF);

chino: ISBN 978-92-2-037859-5 (impreso), ISBN 978-92-2-037860-1 (web PDF);

francés: ISBN 978-92-2-037853-3 (impreso), ISBN 978-92-2-037854-0 (web PDF);

inglés: ISBN 978-92-2-037851-9 (impreso), ISBN 978-92-2-037852-6 (web PDF);

ruso: ISBN 978-92-2-037857-1 (impreso), ISBN 978-92-2-037858-8 (web PDF).

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 OIT 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.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

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

Para más información sobre las publicaciones y los productos digitales de la OIT, visite nuestro sitio web: www.ilo.org/publns.

▶ Índice

	Página
Abreviaciones.....	5
Introducción	7
Capítulo 1. Efectos de una transición justa hacia economías y sociedades inclusivas y ambientalmente sostenibles en los planos social, económico y del empleo.....	17
1.1. Efectos sociales y económicos de las políticas destinadas a afrontar el cambio climático y medioambiental	17
1.1.1. Efectos en el empleo y en los sectores económicos	17
1.1.2. Consecuencias en la desigualdad	18
1.2. Tecnología y transformaciones en los distintos sectores económicos.....	19
1.2.1. Energía y servicios públicos	19
1.2.2. Transporte.....	21
1.2.3. Agricultura y silvicultura	22
1.2.4. Desechos, reciclaje y economía circular	24
1.3. Oportunidades y desafíos en relación con el trabajo decente y el desarrollo sostenible	25
1.3.1. Desafíos y oportunidades en el ámbito del empleo.....	25
1.3.2. Desafíos y oportunidades en el ámbito socioeconómico	27
1.3.3. Coalición Mundial para la Justicia Social.....	27
Capítulo 2. Políticas y medidas para promover una transición justa.....	29
2.1. Marco de acción para una transición justa	29
2.2. Políticas clave para una transición justa.....	30
2.2.1. Políticas macroeconómicas y de crecimiento en favor de economías sostenibles	30
2.2.2. Políticas industriales y sectoriales que aprovechan la innovación tecnológica	32
2.2.3. Políticas empresariales y entorno favorable al cambio	34
2.2.4. Recualificación y perfeccionamiento de las competencias para mercados de trabajo en constante evolución	36
2.2.5. Seguridad y salud en el trabajo en el contexto de una transición justa	39
2.2.6. Protección social para defender a las personas de los efectos adversos de la transición y fomentar la participación en ella.....	40
2.2.7. Políticas activas del mercado de trabajo a fin de facilitar la transición	42

	Página
2.2.8. Respeto de los derechos y las normas del trabajo en la transición.....	43
2.2.9. Diálogo social y tripartismo al servicio de la cohesión social	44
2.3. Concepción, gestión y financiación de una transición justa e inclusiva	46
2.3.1. Coordinación de las políticas e inclusión.....	46
2.3.2. Coordinación de las políticas en la práctica	48
2.3.3. Cometidos de los interlocutores sociales.....	50
2.3.4. Financiar una transición justa.....	53
2.4. Enseñanzas y perspectivas	57
Capítulo 3. Acción de la OIT	61
3.1. Fomentar la investigación y la comprensión de las repercusiones del cambio climático y medioambiental y de las políticas conexas en el empleo y la equidad social	61
3.2. Asesoramiento en materia de políticas y desarrollo de la capacidad de los mandantes de la OIT.....	62
3.2.1. Programas y proyectos de cooperación para el desarrollo en la OIT.....	64
3.3. Colaboración y alianzas internacionales.....	69
3.3.1. Contribución de la OIT a los procesos de las Naciones Unidas sobre el cambio climático y medioambiental.....	69
3.3.2. Participación de la OIT en las principales plataformas de políticas	70
3.3.3. Alianzas estratégicas.....	70
3.4. Enseñanzas y perspectivas	72

► Abreviaciones

BRICS	Brasil, Federación de Rusia, India, China y Sudáfrica
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
COP	Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
CSI	Confederación Sindical Internacional
IPCC	Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático
IRENA	Agencia Internacional de Energías Renovables
OIE	Organización Internacional de Empleadores
PAGE	Alianza de Acción para una Economía Verde
PIB	producto interno bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
SST	seguridad y salud en el trabajo
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

► Introducción

1. El cambio climático y medioambiental se está convirtiendo a pasos agigantados en la mayor amenaza para la reducción de la pobreza y el logro del trabajo decente, el desarrollo sostenible y la justicia social. Las pruebas científicas alertan de que el calentamiento global no mitigado, la pérdida de biodiversidad y la contaminación amenazan con destruir todas las formas de vida en la Tierra. Las posibilidades de que se produzcan perturbaciones sociales y económicas y sufrimiento humano son tan grandes que podrían poner en peligro la paz.
2. El Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, consciente de las repercusiones trascendentales que comporta el cambio climático y medioambiental y de la urgente necesidad de emprender una transición hacia la sostenibilidad ambiental en el mundo del trabajo, decidió, en su 344.ª reunión (marzo de 2022), inscribir en el orden del día de la 111.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (junio de 2023) un punto relativo a una transición justa, incluida la consideración de las políticas industriales y la tecnología, hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos ¹.

Efectos observados y potenciales del cambio climático y medioambiental no mitigado

3. Los efectos observados y potenciales del cambio climático y medioambiental no mitigado son cada vez más evidentes e incuestionables. En un informe publicado recientemente ², el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) afirma que el calentamiento global se está convirtiendo en un problema cada vez más complejo y difícil de gestionar, que tendrá efectos profundos y prolongados en todos los ecosistemas y sistemas humanos. El cambio climático provocará escasez de agua y afectará negativamente a la producción agrícola, la salud animal y la productividad ganadera, así como al rendimiento de la actividad pesquera y la producción acuícola. También tendrá repercusiones negativas para la salud y el bienestar de las personas, en particular como consecuencia de las enfermedades infecciosas, el estrés térmico, la malnutrición y los problemas de salud mental. Además, el incremento de los fenómenos meteorológicos extremos provocará un aumento de las inundaciones en las zonas interiores, destrozos en las zonas costeras provocados por las tormentas, y daños en las infraestructuras y sectores clave de la economía. La reparación de las infraestructuras destruidas por los efectos del cambio climático y medioambiental se convertirá en la carga económica de mayor peso para las arcas de la mayoría de los países, lo que a su vez podría entrañar una reducción de las inversiones en otros sectores clave.
4. Aproximadamente la mitad del producto interno bruto (PIB) mundial depende en mayor o menor medida de la naturaleza y de la gestión sostenible de los servicios derivados de los ecosistemas, lo que representa 1 200 millones de puestos de trabajo en los sectores de la agricultura, la pesca, la silvicultura y el turismo ³. Las personas que viven en la pobreza, especialmente en el caso de las

¹ OIT, *Actas de la 344.ª reunión del Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo*, GB.344/PV, párr. 99, a), i).

² IPCC, *Summary for Policymakers*, en *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, Contribución del Grupo de Trabajo II al Sexto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, 2022.

³ OIT, *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo 2018: Sostenibilidad medioambiental con empleo*, 2018, 2.

mujeres y los pueblos indígenas ⁴, suelen depender de manera desproporcionada de los recursos naturales para su subsistencia y seguridad alimentaria y, por tanto, son las más vulnerables al cambio climático y medioambiental. Si no se mitiga, el cambio climático podría sumir en la pobreza a 130 millones de personas en los próximos diez años, y provocar desplazamientos y migraciones. Por ejemplo, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático considera que, sean cuales sean los niveles de calentamiento global, algunas regiones que en la actualidad tienen una elevada densidad de población se volverán inseguras o inhabitables, y los desplazamientos desde estas regiones se producirán de forma espontánea o mediante una reubicación planificada. Entre otros fenómenos, se producirán lluvias torrenciales en muchas regiones de África que provocarán una mayor exposición a las inundaciones, y se prevé que los desplazamientos humanos aumenten entre un 200 por ciento (en el supuesto de un calentamiento global de 1,6 °C) y un 600 por ciento (en el supuesto de un calentamiento global de 2,6 °C) ⁵. Según las estimaciones del Banco Mundial, el número de migrantes internos podría ascender a 216 millones de personas de aquí a 2050 ⁶. Estas y otras consecuencias del cambio climático y medioambiental afectan en mayor medida a los países, comunidades y grupos que menos han contribuido al cambio climático.

5. Si no se intensifican sustancialmente los esfuerzos destinados a mitigar el cambio climático y medioambiental y adaptarse a él, este alterará la forma en que las personas viven, trabajan, consumen y producen. A las variaciones graduales de la temperatura y los efectos acumulativos de la elevación del nivel del mar y de las sequías, se suma la creciente imprevisibilidad de nuestro clima, con olas de calor prolongadas, tormentas y huracanes más violentos y otros fenómenos meteorológicos extremos, como las recientes inundaciones ocurridas en el Pakistán, que anegaron un tercio del territorio del país ⁷. El Fondo Monetario Internacional estima que, además del sufrimiento de la población, los desastres relacionados con el clima han causado daños económicos directos superiores a 1,3 billones de dólares de los Estados Unidos (es decir, un promedio anual del 0,2 por ciento del PIB mundial) durante la última década ⁸. Un estudio de la OIT muestra que, entre 2000 y 2015, se perdieron anualmente unos 23 millones de años de vida laboral como consecuencia de diferentes desastres relacionados con el medioambiente, causados o agravados por la actividad humana ⁹.
6. Además de las pérdidas económicas y de horas de trabajo, el cambio climático y medioambiental representa una amenaza de carácter pluridimensional para la seguridad y salud en el trabajo (SST), ya que incrementa el riesgo de lesiones, enfermedades y muerte de los trabajadores debido al estrés térmico, las catástrofes provocadas por fenómenos meteorológicos, la exposición a productos químicos peligrosos, la contaminación atmosférica y las enfermedades infecciosas, entre otros factores. Los trabajadores —especialmente los que trabajan al aire libre— estarán expuestos a los efectos del cambio climático, la pérdida de biodiversidad y la contaminación durante más tiempo y con mayor intensidad. Se prevé que solo el estrés térmico provocará una

⁴ En el presente informe, la expresión «pueblos indígenas» se refiere también a los pueblos tribales.

⁵ IPCC, *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability – Summary for Policymakers, Technical Summary and Frequently Asked Questions*, 62 y 64.

⁶ Viviane Clement *et al.*, *Groundswell Part 2: Acting on Internal Climate Migration*, Banco Mundial, 2021, xxii-xxiii. (Puede consultarse una reseña en español: *Groundswell Parte II: Actuar frente a la migración interna provocada por impactos climáticos*).

⁷ Véase, por ejemplo, Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA), «Pakistan: 2022 Monsoon Floods», Situation Report No. 12, 6 de diciembre de 2022.

⁸ Felix Suntheim y Jérôme Vandenbussche, «Los inversionistas en acciones deben prestar mayor atención a los riesgos físicos del cambio climático», Blog del Fondo Monetario Internacional, 29 de mayo de 2020.

⁹ OIT, *Sostenibilidad medioambiental con empleo*, 2018, 24.

pérdida de productividad equivalente a 80 millones de puestos de trabajo de aquí a 2030 ¹⁰. Según un estudio de la OIT, se estima que para entonces, debido al aumento previsto de las temperaturas en todo el mundo, hará tanto calor durante el 2 por ciento de las horas de trabajo que será imposible realizar un trabajo seguro ¹¹.

7. Los efectos del cambio climático y medioambiental amenazan con revertir décadas de progresos acelerados en la reducción de la pobreza y de otros avances registrados en la consecución de todos los demás objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Las personas que ya están marginadas en el plano social, económico, cultural, político, institucional o de otro tipo, en particular las mujeres, las personas con discapacidad, los trabajadores migrantes y los pueblos indígenas, se enfrentan a riesgos específicos ¹². Y esto ocurre en un momento en el que 4 100 millones de personas —el 53 por ciento de la población mundial— carecen de cobertura de protección social ¹³.
8. Si no se pone remedio de inmediato a las desigualdades existentes, es muy posible que el cambio climático y medioambiental agrave las crisis y los conflictos actuales por el control de los recursos hídricos, las tierras productivas, los alimentos y otros recursos escasos, y que en el futuro desencadene disturbios y guerras relacionados con el clima. El coste de la inacción será muy superior al de las inversiones que se necesitan actualmente con urgencia para lograr que las economías y las sociedades generen bajas emisiones de carbono y sean sostenibles desde el punto de vista social y medioambiental.
9. Al mismo tiempo, cada vez hay más pruebas de que la transición energética y la transformación de otros sectores económicos clave crearán oportunidades de empleo y pueden contribuir en gran medida a impulsar la mejora de las competencias, la creación de empresas sostenibles, un crecimiento económico más resiliente e inclusivo, un mayor nivel de vida y el desarrollo sostenible. Por lo que respecta al empleo, los estudios de la OIT indican que el empleo que se genere en un contexto de transición justa compensará el riesgo de la destrucción de puestos de trabajo y se traducirá en una ganancia neta de empleo ¹⁴.
10. No obstante, los resultados positivos en el mercado de trabajo y en el ámbito social no se consiguen de forma automática. Con el fin de aprovechar las valiosas oportunidades que se presentan para lograr el empleo pleno, productivo y libremente elegido, la inclusión social y el trabajo decente para todos a lo largo de estas complejas transiciones, todos los actores del mundo del trabajo deben aunar esfuerzos, intensificar las actividades de elaboración y aplicación de políticas específicas en pro del crecimiento macroeconómico inclusivo, las empresas sostenibles, el desarrollo de competencias, otras intervenciones activas en el mercado de trabajo, la protección social, la seguridad y salud en el trabajo y otros derechos en el trabajo, y encontrar nuevas soluciones a través del diálogo social. Si se adoptan ya medidas concertadas y coherentes, los mandantes de la OIT podrán conseguir que la transición hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles, con una producción y un consumo sostenibles, esté bien gestionada y sea justa.

¹⁰ OIT, *Trabajar en un planeta más caliente: El impacto del estrés térmico en la productividad laboral y el trabajo decente*, 2019, 29.

¹¹ OIT, *Sostenibilidad medioambiental con empleo*, 2018, 28.

¹² IPCC, *Cambio climático 2014: Informe de síntesis. Contribución de los Grupos de Trabajo I, II y III al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático*, 2014, 57.

¹³ OIT, *Informe Mundial sobre la Protección Social 2020-2022: La protección social en la encrucijada: en busca de un futuro mejor*, 50.

¹⁴ OIT, *Sostenibilidad medioambiental con empleo*, 46.

Respuesta mundial al cambio climático y medioambiental

11. Desde que se aprobó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (en adelante, «la Convención Marco» o la «CMNUCC») en la Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro en 1992, las Partes en la Convención Marco se reúnen cada año para tratar la cuestión del cambio climático en una conferencia auspiciada por las Naciones Unidas, denominada Conferencia de las Partes (COP, por sus siglas en inglés).
12. En el 21.º periodo de sesiones de la Conferencia de las Partes (COP21), celebrado en 2015, se aprobó el Acuerdo de París como instrumento para mejorar la aplicación de la Convención Marco y reforzar la respuesta mundial a la amenaza que representa el cambio climático en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza¹⁵. Las Partes se comprometieron a mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales, y a proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales. También tuvieron en cuenta los imperativos de garantizar una transición justa de la fuerza de trabajo y la creación de trabajo decente y empleos de calidad.

► Recuadro 1. Contribuciones determinadas a nivel nacional

El elemento clave y la innovación principal del Acuerdo de París consiste en la introducción de planes nacionales no vinculantes para mitigar el cambio climático que incluyen contribuciones determinadas a nivel nacional. Estas contribuciones se han convertido en la respuesta de política más importante al cambio climático. Más de 100 países han actualizado sus primeras contribuciones determinadas a nivel nacional; algunos han adoptado nuevas contribuciones, y un número cada vez mayor ha asumido compromisos específicos de cero emisiones netas y ha adoptado estrategias a largo plazo y legislación en la materia.

Cada vez más, en las contribuciones determinadas a nivel nacional se tienen en cuenta aspectos relacionados con la necesidad de garantizar una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles. Sin embargo, es desigual la integración de los cuatro objetivos estratégicos del Programa de Trabajo Decente y de las nueve esferas principales de políticas enunciadas en las *Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos*, elaboradas por la OIT. Resulta especialmente preocupante que, según indican las organizaciones de empleadores y de trabajadores, no suele contarse con ellas en los procesos de formulación y aplicación de dichas contribuciones.

13. En la Cumbre de las Naciones Unidas sobre la Acción Climática celebrada en Nueva York en 2019, 46 países se comprometieron a hacer del empleo el eje central de una acción climática ambiciosa y a promover una transición justa. Durante la Cumbre, el Secretario General de las Naciones Unidas presentó la Iniciativa de Acción Climática para el Empleo, encabezada por la OIT. La iniciativa congrega a Gobiernos, organizaciones de empleadores y de trabajadores, instituciones internacionales, académicos y miembros de la sociedad civil con el fin de promover una acción climática conjunta, que comporte la creación de empleos decentes y la consecución de la justicia social, y de apoyar a los países en el logro de una transición justa hacia un futuro sostenible¹⁶.
14. En el 26.º periodo de sesiones de la Conferencia de las Partes (COP26), celebrado en 2019, las Partes aprobaron el Pacto de Glasgow por el Clima. La Partes se comprometieron a incrementar rápidamente la generación de energía limpia y el despliegue de medidas de eficiencia energética y a acelerar los esfuerzos para la reducción gradual de la energía del carbón generada sin medidas

¹⁵ Naciones Unidas, [Acuerdo de París](#), 2015.

¹⁶ Para más información, véase la iniciativa «[Climate Action 4 jobs](#)».

de mitigación y la eliminación gradual de las subvenciones ineficientes a los combustibles fósiles. En cuanto a la aplicación, los Estados Miembros reconocieron 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»¹⁷.

15. En noviembre de 2022, durante el 27.º periodo de sesiones de la Conferencia de las Partes (COP27), los Estados Miembros volvieron a debatir las cuestiones de una transición justa, el despliegue de tecnologías y la financiación. Conviene destacar que en el Plan de Implementación de Sharm el-Sheikh se 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 se 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». Las Partes también decidieron «establecer un programa de trabajo sobre la transición justa que examine las trayectorias para alcanzar los objetivos del Acuerdo de París»¹⁸.
16. A principios de 2022, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó una resolución en la que declaraba que el acceso a un medioambiente limpio, saludable y sostenible es un derecho humano¹⁹. Sin embargo, a pesar de todos los esfuerzos, el aumento de la temperatura mundial puede alcanzar los 2,8 °C de aquí a finales de siglo²⁰. Esta cifra es casi el doble del límite de 1,5 °C que los signatarios del Acuerdo de París se han comprometido a sobrepasar, y sin duda tendrá consecuencias sociales, medioambientales y económicas irreversibles y catastróficas.

Discusiones anteriores de la OIT en las que se abordaron las cuestiones del desarrollo sostenible, el trabajo decente y la transición justa

17. El concepto de transición justa se debatió por primera vez, como tema específico, durante la 102.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (junio de 2013), en la cual los mandantes de la OIT adoptaron una resolución y un conjunto de conclusiones relativas al desarrollo sostenible, el trabajo decente y los empleos verdes²¹. En esa misma reunión, los mandantes de la OIT acogieron con satisfacción el anuncio de la iniciativa verde como una de las siete iniciativas para el centenario propuestas por el Director General. Los mandantes reconocieron que el cambio climático y la transición hacia un mundo del trabajo con bajas emisiones de carbono es la megatendencia que, por encima de cualquier otra, distinguirá las responsabilidades y actividades que la OIT tendrá en el futuro de las que ha tenido en el pasado. En el marco de la iniciativa verde

¹⁷ Naciones Unidas, [Pacto de Glasgow por el Clima](#), 2021, párrs. 36 y 85.

¹⁸ Naciones Unidas, [Plan de Implementación de Sharm el-Sheikh](#), 2022, párrs. 50 y 52.

¹⁹ Asamblea General de las Naciones Unidas, [El derecho humano a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible](#), Resolución 76/300, 28 de julio de 2022.

²⁰ Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), [Emissions Gap Report 2022: The Closing Window – Climate Crisis Calls for Rapid Transformation of Societies](#), 27 de octubre de 2022, 35-36.

²¹ OIT, [Resolución y conclusiones sobre el desarrollo sostenible, el trabajo decente y los empleos verdes](#), Conferencia Internacional del Trabajo, 102.ª reunión, 2013.

se prestó apoyo a los mandantes y, para ello, se facilitaron los conocimientos y herramientas necesarios, así como un mayor asesoramiento político, y se establecieron alianzas estratégicas que permitieran a los Estados Miembros incrementar sus actuaciones en respuesta al cambio climático.

18. En noviembre de 2015, el Consejo de Administración aprobó las *Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos*²². Estas directrices habían sido debatidas y adoptadas en una reunión de expertos de la OIT, cuya labor se centró en las oportunidades y los retos planteados, los principios rectores, los acuerdos institucionales y las nueve esferas principales de políticas enunciadas en las conclusiones de la reunión de la Conferencia de 2013. Las *Directrices de política* proporcionan un marco amplio de acción que abarca los siguientes ámbitos principales: 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, y diálogo social y tripartismo.
19. En la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo, 2019, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 108.ª reunión (reunión del centenario), se reconoce que el cambio climático y medioambiental es uno de los factores que genera cambios transformadores en el mundo del trabajo. En la Declaración se exhorta a la OIT a orientar sus esfuerzos a «asegurar una transición justa a un futuro del trabajo que contribuya al desarrollo sostenible en sus dimensiones económica, social y ambiental»²³.

Imperativos de una transición justa

20. Las respuestas de política que los países adoptan para hacer frente al cambio climático y medioambiental pueden tener consecuencias tanto deseadas como no deseadas para el empleo, los medios de subsistencia y el trabajo decente, así como para la pobreza, la desigualdad y el desarrollo sostenible en general.
21. Las repercusiones en el empleo pueden contemplarse, en general, desde las cuatro perspectivas siguientes: i) se crearán nuevos empleos; ii) algunos empleos podrían ser sustituidos por otros; iii) algunos empleos se perderán o eliminarán sin ser sustituidos por otros, y iv) la mayoría de los empleos se transformarán. La OIT estima que la transición hacia economías climáticamente neutras y circulares podría generar la creación de 100 millones de puestos de trabajo adicionales de aquí a 2030. Ahora bien, en ese proceso también podrían perderse unos 80 millones de puestos de trabajo²⁴.
22. Tanto la creación como la pérdida de puestos de trabajo se distribuyen de forma desigual en todo el mundo y a menudo se concentran en regiones y comunidades específicas. No siempre se crean nuevas oportunidades de empleo para los mismos trabajadores que han perdido su empleo y en los mismos lugares donde se han perdido puestos de trabajo, ni tampoco en el mismo periodo de tiempo, lo que provoca desajustes de carácter geográfico y temporal.
23. Por otra parte, en la transición hacia una producción y un consumo sostenibles, algunos sectores sufrirán inevitablemente un declive, mientras que otros prosperarán y algunos otros experimentarán una transformación radical, dando paso a nuevas formas de producir, trabajar,

²² OIT, *Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos*, 2015.

²³ OIT, *Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo*, 2019, párr. II, A), i).

²⁴ OIT, *Skills for a Greener Future: A Global View*, 2019, 188 (Pueden consultarse las principales conclusiones en: *Competencias profesionales para un futuro más ecológico: Conclusiones principales*, 2019).

consumir y vivir ²⁵. La transición energética, por ejemplo, se traducirá en pérdidas de puestos de trabajo en el sector del petróleo y el gas, si bien se crearán millones de nuevos puestos de trabajo en el sector que engloba a las energías renovables ²⁶.

- 24.** Se prevén cambios similares en una amplia gama de sectores extractivos, manufactureros y de servicios como resultado de los compromisos asumidos por los países y las empresas para hacer frente al cambio climático y medioambiental. Para paliar los desajustes sectoriales y de formación que puedan producirse a corto y medio plazo, es necesario mejorar el diálogo social sectorial y desarrollar una nueva generación de estrategias y políticas industriales que proporcionen a los Gobiernos, los empleadores y los trabajadores un entorno propicio y las competencias necesarias para facilitar la transición a nuevos sectores y ocupaciones, y que garanticen la existencia de sistemas y de medidas de apoyo para que nadie se quede atrás.
- 25.** La inclusión y la equidad siguen siendo un importante motivo de preocupación para los grupos que ya se enfrentan a situaciones de vulnerabilidad socioeconómica, como las mujeres en situación precaria, las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los migrantes y refugiados. A ese respecto, cabe señalar que cada vez se dispone de más información sobre las importantes dimensiones de género que deben abordarse para que la transición sea realmente justa. Según los estudios realizados por la OIT, una parte sustancial de los nuevos puestos de trabajo en los sectores verdes suelen concentrarse en sectores y ocupaciones en los que predominan los hombres, y la creación de empleo en una economía verde no corrige automáticamente las actuales desigualdades de género ²⁷. Para promover economías y sociedades con bajas emisiones de carbono que sean diversas, inclusivas e igualitarias, los mandantes de la OIT deben impulsar una transición justa y la aplicación de un programa transformador en pro de la igualdad de género, la diversidad y la inclusión, como se propugna en la Declaración del Centenario de la OIT.
- 26.** La tarea de gestionar la transición hacia economías y sociedades sostenibles desde el punto de vista medioambiental presenta múltiples facetas y lleva aparejada una serie de retos, como los que plantean las transiciones hacia la paz, hacia la formalidad y hacia modelos de producción y consumo más circulares. Por otra parte, los procesos de digitalización y automatización y el uso de la inteligencia artificial pueden tener consecuencias potencialmente perturbadoras, en función del contexto de cada país. En muchos países y sectores, la comprensión y la gestión de las transiciones son desiguales y complejas.
- 27.** Es evidente que los mandantes de la OIT están llamados a desempeñar un papel fundamental a fin de aprovechar todo el potencial que ofrecen estas transiciones para lograr el trabajo decente y el desarrollo sostenible para todos. Los mandantes tienen también la responsabilidad de formular y aplicar políticas que garanticen el trabajo decente y brinden protección a los trabajadores, sus familias y comunidades, los cuales podrían verse afectados negativamente por los cambios estructurales y tecnológicos. En virtud de su pertenencia a la Organización, todos los Miembros de la OIT tienen además la obligación de respetar, promover y hacer realidad los principios y derechos fundamentales en el trabajo, tanto en el contexto actual como en las economías digitales y con bajas emisiones de carbono del futuro.

²⁵ OIT, *Sectoral Policies for a Just Transition Towards Environmentally Sustainable Economies and Societies for All*, Just Transition Policy Brief, agosto de 2022, 3.

²⁶ OIT, *El futuro del trabajo en el sector del petróleo y el gas: Oportunidades y desafíos para una transición justa a un futuro del trabajo que contribuya al desarrollo sostenible*, 2022, 43.

²⁷ OIT, *Skills for a Greener Future*, 130-131.

28. En el Acuerdo de París sobre el cambio climático se hace hincapié en «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». Una transición justa implica la promoción de una economía verde que sea lo más equitativa e inclusiva posible para todas las partes —trabajadores, empresas y comunidades— mediante la creación de oportunidades de trabajo decente y sin dejar a nadie atrás. Una transición justa supone aprovechar al máximo las oportunidades sociales y económicas que brinda la acción climática y ambiental y, al mismo tiempo, minimizar y gestionar debidamente las posibles dificultades, en particular mediante un diálogo social eficaz y la colaboración de las partes interesadas, sobre la base del respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Lograr una transición justa es una cuestión importante para todos los países y en todos los niveles de desarrollo. También es importante para todos los sectores económicos, no solo para el sector del suministro de energía, y tanto en las zonas urbanas como en las rurales. No existe un enfoque único para alcanzar una transición justa. Las políticas y los programas deben diseñarse de acuerdo con las condiciones existentes en cada país, teniendo en cuenta su grado de desarrollo, la diversidad de los sectores económicos y los tipos y tamaños de sus empresas.
29. En el contexto de la OIT, el marco que orienta la actuación a ese respecto son las *Directrices de política para una transición justa*. En ellas se ofrece un conjunto completo de orientaciones en las que los países pueden basarse para dar cumplimiento a sus compromisos en materia de cambio climático y, al mismo tiempo, para poner en marcha políticas macroeconómicas y de crecimiento, políticas del mercado de trabajo, políticas industriales y sectoriales, políticas relativas a las empresas y políticas en materia de desarrollo de competencias, derechos, protección social y seguridad y salud en el trabajo. Asimismo, se subraya la importancia de la coherencia de las políticas y de la eficacia del diálogo social y el tripartismo.

Estructura del informe

30. El presente informe consta de tres capítulos: en el capítulo 1 se analizan las consecuencias económicas y sociales que puede tener una transición hacia economías y sociedades inclusivas y ambientalmente sostenibles, prestando especial atención a las oportunidades y los retos que se presentan en relación con el trabajo decente. En el capítulo 2 se describen con mayor detalle las principales esferas de políticas enumeradas en las *Directrices de política para una transición justa* y se examinan las nuevas prácticas a nivel sectorial, nacional, regional e internacional. En el capítulo 3 se presentan las acciones emprendidas por la Oficina y otros organismos internacionales para ayudar a los Estados Miembros de la OIT a acelerar una transición justa hacia economías y sociedades inclusivas y ambientalmente sostenibles para todos.

Resultados previstos de la discusión general

31. Tal como acordó el Consejo de Administración de la OIT en su 344.^a reunión (marzo de 2022), está previsto que en la discusión general de la 111.^a reunión de la Conferencia se formulen conclusiones que proporcionen nuevas orientaciones a la Organización. Asimismo, se espera que los mandantes de la OIT:

* Nota del traductor: téngase en cuenta que en el documento oficial en español del Acuerdo de París se utiliza la expresión «reconversión justa» en lugar de «transición justa».

- confirmen la necesidad de adoptar medidas urgentes para promover y acelerar una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos a nivel mundial, regional, nacional y sectorial;
- reafirmen los principios rectores y las principales esferas de políticas de *las Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos*;
- debatan el papel esencial que desempeñan las políticas industriales y la tecnología en la lucha contra el cambio climático y medioambiental, así como en la promoción del trabajo decente;
- adopten una hoja de ruta para avanzar de forma más concertada, coherente y coordinada hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles, en pro del trabajo decente y la justicia social, que estaría integrada por cuatro elementos principales:
 - i) promover economías inclusivas, sostenibles y generadoras de empleo;
 - ii) lograr la equidad social;
 - iii) gestionar el proceso;
 - iv) financiar una transición justa, y
- proporcionen orientaciones a la Oficina Internacional del Trabajo sobre la manera de reforzar el apoyo que esta les presta para hacer frente al cambio climático y medioambiental y, al mismo tiempo, promover la justicia social y el trabajo decente, en particular mediante el intercambio de conocimientos, el asesoramiento en materia de políticas, la cooperación para el desarrollo, el fortalecimiento de las capacidades, y la colaboración y el establecimiento de alianzas a nivel mundial.

32. La discusión de este tema en la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo tiene lugar en un momento en el que la población mundial ha alcanzado los 8 000 millones de personas, las crisis sanitarias, alimentarias, energéticas y climáticas están causando un sufrimiento sin precedentes, y el sistema multilateral está sometido a una creciente presión. Debemos tener presente tanto la firme advertencia que se formula en el Preámbulo de la Constitución de la OIT de que la injusticia, la miseria y las privaciones que padecen un gran número de personas pueden generar un descontento que «constituye una amenaza para la paz y la armonía universales», como la rotunda afirmación de que «la paz universal y permanente solo puede basarse en la justicia social».

33. Nos encontramos en un momento crucial, en el que los mandantes de la OIT han de acelerar la transición hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles, socialmente justas y que no dejen a nadie atrás. La OIT y sus Estados Miembros tienen una oportunidad única no solo para abordar los desafíos y oportunidades en materia de trabajo decente que preocupan hoy en día, sino también para resolver algunos de los problemas estructurales más profundos que perpetúan las desigualdades sociales y afectan gravemente a los sistemas humanos y ecológicos. Si actuamos de inmediato, aún estamos a tiempo de alcanzar la justicia social y una paz permanente dentro de los límites ecológicos que hacen posible la vida en nuestro planeta.

► Capítulo 1. Efectos de una transición justa hacia economías y sociedades inclusivas y ambientalmente sostenibles en los planos social, económico y del empleo

1.1. Efectos sociales y económicos de las políticas destinadas a afrontar el cambio climático y medioambiental

34. Para hacer frente el cambio climático y medioambiental es indispensable contar con políticas específicas en la materia. Sin embargo, estas políticas pueden tener efectos negativos en los planos social y económico, sobre todo en los grupos que son económicamente más desfavorecidos y vulnerables. Para evitar estos efectos indeseados y aprovechar las oportunidades que fomentan el trabajo decente, es necesario que la formulación y aplicación de tales políticas se fundamenten en la justicia social y la equidad.
35. Las políticas climáticas y medioambientales están dirigidas específicamente a determinados sectores clave de la economía, como la energía, el uso de la tierra y la agricultura, el transporte, la industria y los residuos, y tienen consecuencias profundas y trascendentales para el mundo del trabajo. Sin embargo, cada cartera de políticas es gestionada por un ministerio distinto, de manera que estas no siempre están coordinadas entre sí, son coherentes o se ajustan a las demás políticas y prioridades de los mandantes de la OIT.
36. Al integrar las consideraciones de justicia social en sus políticas medioambientales y climáticas, los Gobiernos tienen la posibilidad de potenciar los efectos positivos y mitigar los efectos negativos que dichas políticas puedan generar. Es alentador que las prioridades en materia de empleo y en ámbitos socioeconómicos se señalen expresamente en algunas contribuciones determinadas a nivel nacional. Ello refleja el creciente reconocimiento de que las políticas climáticas inciden en los mercados de trabajo y en el desarrollo social y económico, y viceversa.
37. Con todo, la mayoría de las políticas climáticas y medioambientales no siempre recurren a instrumentos de promoción social y del empleo, ni se apoyan en procesos participativos que dan cabida al diálogo social y las consultas. Las políticas de apoyo, que a menudo se formulan y aplican de modo paralelo, deben considerarse de forma coherente para que resulten eficaces. Entre ellas cabe citar las políticas macroeconómica, sectorial o industrial, social y de empleo, las cuales pueden consistir en la creación de empresas sostenibles, la inversión intensiva en empleo, la adquisición de competencias, así como la protección social y el diálogo social. Estas políticas destinadas a lograr una transición justa son importantes para que la justicia social ocupe un lugar más destacado en las medidas de respuesta a las crisis climáticas y medioambientales.

1.1.1. Efectos en el empleo y en los sectores económicos

38. Un paquete mundial de medidas de política climática y medioambiental permitiría generar un aumento neto del empleo en todo el mundo y en todos los sectores, sin excepción. Según los estudios realizados por la OIT, se estima que un cambio combinado hacia economías circulares y con bajas emisiones de carbono podría dar lugar a la creación de unos 100 millones de empleos de aquí a 2030, lo cual no ocurriría de seguir las cosas como hasta ahora. Ahora bien, si este proceso no va acompañado de medidas de política social y económica complementarias, los sectores contaminantes y generadores de grandes emisiones de carbono registrarían

probablemente pérdidas de empleos imprevistas y abruptas. Setenta y ocho millones de empleos podrían ser destruidos, trasladados a otros lugares o redefinidos, lo cual resalta la necesidad de aplicar políticas robustas para gestionar la transición. Podrían crearse 20 millones de empleos adicionales mediante soluciones basadas en la naturaleza ²⁸.

39. Las políticas climáticas y medioambientales provocan una transformación estructural en toda la economía, a nivel sectorial e intersectorial, en ramas de actividades como la energía, la industria, el transporte, la agricultura, los sectores marítimo y forestal, la gestión de la contaminación y el reciclaje. Además de incidir directamente en los propios sectores, estas políticas también afectan de manera indirecta a las industrias proveedoras. Por lo tanto, alteran sustancialmente la estructura de las economías, los entornos empresariales y los mercados laborales de los países ²⁹.
40. Es importante remarcar que el mercado de trabajo podría no lograr la transición hacia nuevas industrias y nuevos modelos empresariales si no existen las competencias necesarias para ello, si se carece de protección social y si las comunidades y regiones no cuentan con el apoyo de políticas estructurales, industriales y macroeconómicas coherentes. Esas políticas revisten pues una importancia capital para acelerar la transición del mercado de trabajo, en particular mediante inversiones en el desarrollo de competencias y el aprendizaje permanente, la protección social, y la intervención activa de las comunidades y los mandantes de la OIT como parte de la solución. Además, los resultados varían sustancialmente en función de las industrias, los grupos de ingresos existentes en los países y las regiones, lo cual pone de manifiesto la necesidad de que se efectúen análisis en cada país para fundamentar las respuestas nacionales ³⁰.
41. Pese a existir diferencias estructurales entre los países, las inversiones en soluciones basadas en la naturaleza, la energía renovable y otras tecnologías limpias crean más puestos de trabajo que las inversiones en combustibles fósiles. La mayor participación del componente salarial en los costos totales hace que aumenten los ingresos y gastos agregados de los trabajadores, lo cual tiene efectos multiplicadores. Invertir en la rehabilitación de edificios atendiendo a criterios de eficiencia energética genera 2,8 veces más empleo que invertir en combustibles fósiles. Invertir en la restauración del ecosistema crea 3,7 veces más empleo que la producción de petróleo y gas por millón de dólares de los Estados Unidos invertido ³¹. El hecho de que la restauración del ecosistema conlleve la creación de un número de empleos relativamente elevado pone de relieve la importancia que revisten las soluciones basadas en la naturaleza para promover la sostenibilidad medioambiental y la creación de puestos de trabajo.

1.1.2. Consecuencias en la desigualdad

42. De manera más general, las políticas climáticas también afectan a la equidad social, ya que la desigualdad energética y la desigualdad de los ingresos están relacionadas entre sí en el mundo entero. La transición energética exigirá una reforma de las subvenciones energéticas y políticas de tarificación de las emisiones de carbono, a menudo por vía tributaria, para disuadir el consumo de combustibles fósiles y lograr el objetivo de cero emisiones netas de aquí a 2050. El consiguiente aumento de los gastos de los hogares es regresivo, lo cual significa que los grupos con ingresos bajos, y las mujeres en particular, quedan afectados de manera desproporcionada, pues destinan

²⁸ OIT, *Skills for a Greener Future*, 142 y 188; OIT, PNUMA y UICN, *Decent Work in Nature-based Solutions 2022*, 203.

²⁹ OIT, *Sostenibilidad medioambiental con empleo*, caps. 1 y 2; OIT, *Skills for a Greener Future*, cap. 1.

³⁰ OIT, *Guía de formación de GAIN: Cómo medir y modelizar los resultados sociales y en materia de empleo de las políticas relativas al clima y al desarrollo sostenible*, Red de Instituciones de Evaluación de Empleos Verdes, 2017.

³¹ OIT, *Global Employment Trends for Youth 2022: Investing in Transforming Futures for Young People*, 88. (Puede consultarse un resumen en español en: *Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil 2022: Invertir en la transformación de futuros para los jóvenes*).

mayor parte de sus ingresos a pagar la energía y los bienes básicos conexos, sobre todo los alimentos, el alojamiento y el transporte. Los países han experimentado un aumento de la desigualdad y la privación sociales, y han tenido que afrontar disturbios y conflictos sociales debidos al encarecimiento de la energía, lo cual ha motivado la demora o incluso la supresión de las medidas climáticas ³².

43. La desigualdad multidimensional es un factor esencial que obstaculiza la acción por el clima y ralentiza la transición energética, y la crisis climática y medioambiental agrava la desigualdad. Es importante resaltar que las desigualdades sociales y energéticas dentro de los países parecen ser mayores que las desigualdades entre los países. Por ello, es preciso que en las políticas nacionales se reconozca que el modelo de consumo de un pequeño grupo de la población contribuye de manera desproporcionada a las emisiones interiores ³³.
44. En consecuencia, paliar la desigualdad es un requisito previo para lograr la transición energética. El imperativo de promover la justicia social debería fundamentar las políticas que brindan protección a los hogares más pobres y trasladar la carga que supone el encarecimiento de la energía hacia los sectores de la población que perciben ingresos altos y son responsables de la mayor parte de las emisiones. La tarificación progresiva de las emisiones de carbono, al igual que el impuesto progresivo sobre la renta, podría corregir las desigualdades subyacentes por razones energéticas y de renta ³⁴. Los ingresos generados por esta política de tarificación podrían invertirse en la protección social, el desarrollo de competencias y la diversificación económica. Este es el tipo de políticas que se propugna, por ejemplo, en el Fondo de Transición Justa de la Unión Europea ³⁵.

1.2. Tecnología y transformaciones en los distintos sectores económicos

45. Las políticas climáticas y medioambientales ponen el acento en aquellos sectores económicos e industrias en que es fundamental actuar para reducir las emisiones y la presión sobre el medio ambiente, y también para fomentar el crecimiento económico y el desarrollo social. Muchos de ellos están ya en proceso de transformación gracias a la proliferación de nuevas tecnologías, que crean oportunidades para promover simultáneamente la acción climática y el trabajo decente, pero que también plantean desafíos. Las repercusiones socioeconómicas de los avances tecnológicos y la transformación en los distintos sectores económicos deben analizarse en el contexto económico general. También resulta útil distinguir entre los efectos directos (dentro de sectores), los efectos indirectos (en los diferentes sectores de suministro) y los efectos inducidos (en los ingresos).

1.2.1. Energía y servicios públicos

46. El sector de la energía y los servicios públicos es responsable de más del 70 por ciento de las emisiones de gases de efecto invernadero del mundo. Sin embargo, el efecto de las políticas climáticas en el empleo directo es relativamente modesto en este sector, ya que el aumento neto previsto a nivel mundial sería del orden de 1 millón de empleos de aquí a 2030. No obstante, si se incluyen los efectos en el empleo indirecto en los sectores de suministro, la industria de la energía renovable podría generar alrededor de 43 millones de empleos directos e indirectos de aquí a

³² Agencia Internacional de Energías Renovables (IRENA) y OIT, *Renewable Energy and Jobs: Annual Review 2022*, 68.

³³ Lucas Chancel, Philipp Bothe y Tancrède Voituriez, *Climate Inequality Report 2023*, World Inequality Lab, 2023, 5.

³⁴ Chancel *et al.*, *Climate Inequality Report 2023*.

³⁵ Para más información, véase Comisión Europea, «El Mecanismo para una Transición Justa: garantizar que nadie se quede atrás».

2050³⁶. Ello se debe a la necesidad de producir tecnologías de energía limpia, construir infraestructura verde y renovar edificios. El efecto en el empleo inducido representaría 8 millones de empleos netos adicionales de aquí a 2030, en particular mediante el ahorro generado por la transición del petróleo a la electricidad, que es menos costosa, y los ingresos adicionales de los trabajadores, lo cual seguirá incrementando la demanda y creando empleos en el sector de los servicios. Sin embargo, esto irá acompañado de una reestructuración, que implicará pérdidas de hasta 8 millones de empleos en los sectores de producción de carbón, petróleo y gas³⁷.

47. Las repercusiones sociales, económicas y tecnológicas de las políticas de energía sostenible difieren de un país a otro. Los estudios por país de Filipinas, Indonesia, la India, Türkiye y Zambia concluyen que las economías emergentes pueden acelerar el crecimiento económico y la creación de empleo si realizan la transición hacia energías renovables. Concretamente, las tecnologías eólica y solar tienen ahora un costo competitivo y permiten reducir las importaciones de combustibles fósiles, que a menudo afectan negativamente la balanza comercial.
48. Estudios recientes de la OIT sobre el efecto de la eliminación gradual del carbón en el empleo en Asia Sudoriental destacan la necesidad de conservar el empleo en las regiones donde se concentra la producción de carbón, dado que la pérdida de empleo generaría resistencia y retrasaría la implementación de la transición energética. Según evaluaciones del potencial de empleos verdes en la India, Indonesia, Filipinas y Sudáfrica, una política de energía renovable para eliminar progresivamente el carbón, en conjunción con una política de fabricación de turbinas eólicas y paneles solares, podría generar más empleos de los que se perderían en la industria de extracción del carbón. Sin embargo, ello implicará desplazamientos geográficos significativos de la actividad económica de las regiones mineras de carbón a zonas que cuentan con importantes recursos de energía solar y eólica en las que invertirán las nuevas industrias verdes. Por lo tanto, la creación de empleos prevista supone la reasignación de recursos a gran escala y está condicionada a la implementación de medidas de apoyo a los trabajadores afectados y sus familias, incluidas medidas relacionadas con la colocación laboral, el desarrollo de competencias y la adaptación de los programas de formación a los nuevos empleos, como en energía renovable y ramas de actividad conexas. Además, si se excluye a las personas y las comunidades, y se ignoran los derechos de los pueblos indígenas, la resistencia que ello provocaría ralentizará el ritmo de la transición³⁸.
49. Según la Agencia Internacional de Energía, las tecnologías digitales también están desempeñando un papel importante en la transformación del sector energético³⁹. Si bien las empresas de petróleo y gas fueron de las primeras en adoptarlas, la utilización de estas tecnologías en el sector de la energía renovable ofrece enormes perspectivas, por ejemplo, al permitir que las redes respondan mejor a las demandas de energía y facilitar la recarga inteligente para automóviles eléctricos y el uso distribuido de recursos energéticos, como paneles solares en los hogares. Sin embargo, las tecnologías digitales pueden consumir mucha energía, lo cual contribuye a aumentar las emisiones, aunque estas podrían mitigarse mediante el uso de *software* de inteligencia artificial. Con todo, en 2020, los centros de datos y las redes de transmisión de datos, que son la infraestructura clave para la digitalización, fueron responsables

³⁶ IRENA y OIT, *Renewable Energy and Jobs: Annual Review 2021*, 52.

³⁷ OIT, *Global Employment Trends for Youth 2022*, 96-97.

³⁸ Maria Antonia Tigre *et al.*, *Just Transition Litigation in Latin America: An Initial Categorization of Climate Litigation Cases Amid the Energy Transition*, Columbia Law School, enero de 2023.

³⁹ Agencia Internacional de la Energía (AIE), *Digitalization & Energy*, 2017.

por sí solos de casi el uno por ciento de las emisiones de gases de efecto invernadero relacionadas con la energía.

1.2.2. Transporte

50. El sector del transporte, en particular el transporte vial, es una de las principales fuentes de emisiones de gases de efecto invernadero, ya que representa alrededor del 25 por ciento de las emisiones mundiales. También es una fuente importante de hollín y contaminación del aire a nivel local, que provoca cada año alrededor de 8 millones de muertes en todo el mundo. Establecer una meta voluntaria u obligatoria para que el 50 por ciento de los vehículos sean completamente eléctricos en países industrializados y fabricantes de automóviles de aquí a 2030 no solo reduciría las emisiones, sino que además crearía un total neto de casi 10 millones de empleos en todos los sectores a nivel mundial ⁴⁰.
51. El sector del transporte público brinda la oportunidad de crear empleos nuevos y más sostenibles desde el punto de vista ambiental y de acceder a transporte más asequible, limpio y equitativo para todas las personas, especialmente en países en desarrollo, donde las personas más pobres son muy dependientes de los sistemas de transporte público.
52. Al igual que ocurre con la transición energética, la creación de empleos en las industrias proveedoras es mucho mayor que el efecto en el empleo directo en el sector del transporte (un incremento de tan solo 0,7 millones de empleos). Ello se debe principalmente al cambio estructural que entraña un uso mayor de vehículos eléctricos más económicos y la electrificación del transporte y de los servicios de transporte público. La disminución del consumo de combustible tiene efectos especialmente positivos en el empleo en países importadores de petróleo, dado que el dinero que se destinaría al aprovisionamiento de combustibles para automóviles y camiones se gasta en otros servicios. Las industrias que producen maquinaria, dispositivos y baterías eléctricas se benefician de esta transición, mientras que se prevé una reducción en el empleo en toda la cadena de valor del combustible y en la industria automotriz tradicional. Si los países que cuentan con una sólida industria manufacturera de automóviles con motores de combustión interna no aprovechan las oportunidades de reorientarse a la producción de vehículos eléctricos, tendrán que hacer frente al desplazamiento de puestos de trabajo a aquellos países que están liderando la transición hacia el transporte eléctrico. Dado que la industria eléctrica y de baterías se encuentran mayoritariamente en Asia, la mayoría de los empleos que se creen, según las previsiones actuales, se concentrarán en esa región ⁴¹.
53. Las políticas industriales en los países que tradicionalmente fabrican automóviles están ya tratando de adaptarse a la reestructuración del empleo prevista a nivel mundial. Por ejemplo, las políticas más recientemente adoptadas en los Estados Unidos de América mediante la Ley de Reducción de la Inflación, que destina 369 000 millones de dólares a ampliar la industria verde y la infraestructura vial del país, ya están alterando los impactos socioeconómicos al atraer grandes inversiones para la fabricación de baterías y automóviles eléctricos (véase el recuadro 4 *infra*). Se han adoptado medidas similares en China y también se está procediendo a su adopción como parte del Pacto Verde Europeo de la Comisión Europea.
54. El creciente apoyo político a la electrificación conlleva serias preocupaciones con respecto a la cadena de suministro de las baterías y la contaminación ambiental provocada por materiales como el litio, el cobalto y el níquel, que se utilizan en las baterías de automóviles, autobuses y

⁴⁰ OIT y la Comisión Económica para Europa (CEPE), *Jobs in Green and Healthy Transport: Making the Green Shift*, 23.

⁴¹ OIT y CEPE, *Jobs in Green and Healthy Transport*, 23.

bicicletas eléctricas, y también en dispositivos digitales, como teléfonos inteligentes o computadoras portátiles ⁴². Por ejemplo, el aumento de la demanda de litio podría provocar una escasez de ese material ya en 2025 y hacer necesario ampliar los proyectos para su extracción ⁴³. No obstante, en algunos países, la extracción de este tipo de materiales ha planteado problemas laborales, como trabajo infantil y condiciones de trabajo peligrosas, y ha afectado los medios de subsistencia de pueblos indígenas ⁴⁴. Esta situación pone de relieve la necesidad de aplicar un marco de transición justa en la promoción de la fabricación, reutilización y eliminación de baterías.

1.2.3. Agricultura y silvicultura

55. Alrededor de 1 200 millones de empleos dependen directamente de la gestión eficaz y la sostenibilidad de un medio ambiente saludable, en particular en el sector agrícola, pesquero y forestal. La degradación ambiental pone en peligro los servicios ecosistémicos esenciales y los empleos que dependen de ellos. Los más afectados por la degradación ambiental y el impacto del cambio climático son los trabajadores de países de ingresos bajos, los trabajadores rurales, las personas en situación de pobreza, los pueblos indígenas y otros grupos desfavorecidos. No obstante, pueden obtener grandes beneficios de la acción climática mediante la mejora de las prácticas en la agricultura, la pesca, la silvicultura y la conservación de la biodiversidad. De hecho, algunos países han logrado mejorar los resultados del mercado de trabajo mediante la creación de empleos combinada con la construcción de bienes naturales, la rehabilitación de tierras y la desvinculación del crecimiento de la destrucción ambiental y las emisiones de carbono ⁴⁵.
56. Las evaluaciones por países de África demuestran que la agricultura es el mayor empleador y también es el sector más afectado por el cambio climático. Al mismo tiempo, habida cuenta de que la mayoría de los hogares rurales utilizan carbón y leña para cocinar, también es el sector con más emisiones, como consecuencia de la deforestación y el cambio en el uso de la tierra. Las políticas de promoción de soluciones basadas en la naturaleza, fuentes de energía alternativas y una agricultura, agroindustria y silvicultura climáticamente inteligentes podrían revertir la deforestación y la pérdida de productividad agrícola y, de ese modo, funcionar como un motor poderoso del desarrollo en África.
57. Los sistemas alimentarios sostenibles y una protección estricta de los bosques podrían reportar beneficios económicos superiores a los 2 billones de dólares anuales, crear millones de puestos de trabajo, mejorar la seguridad alimentaria y, al mismo tiempo, respaldar las soluciones en respuesta al cambio climático ⁴⁶.
58. En Zimbabwe, por ejemplo, la transición hacia la producción agrícola climáticamente inteligente podría generar alrededor de 100 000 empleos netos de aquí a 2030 en la agroindustria, la producción de fertilizantes orgánicos, el control de plagas, la gestión de explotaciones agrícolas y las actividades posteriores a la cosecha ⁴⁷.

⁴² John H. T. Luong *et al.*, «A Paradox over Electric Vehicles, Mining of Lithium for Car Batteries», *Energies*, 15(21), 7997, octubre de 2022.

⁴³ Ian Shine, «¿Se necesitan 2000 millones de vehículos eléctricos para llegar a las cero emisiones. ¿Hay suficiente litio para fabricar todas las baterías?», Foro Económico Mundial, 29 de agosto de 2022.

⁴⁴ Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, «List of Goods Produced by Child Labor or Forced Labor», 28 de septiembre de 2022; Amanda Maxwell y James Blair, «Exhausted: How We Can Stop Lithium Mining from Depleting Water Resources, Draining Wetlands, and Harming Communities in South America», *NRDC*, 26 de abril de 2022.

⁴⁵ OIT, *Sostenibilidad medioambiental con empleo*, introducción y cap. 1.

⁴⁶ Naciones Unidas, *Nuestra Agenda Común*, 2021, 59.

⁴⁷ OIT y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Zimbabwe Green Jobs Assessment Report: Measuring the Socioeconomic Impacts of Climate Policies to Guide NDC Enhancement and a Just Transition*, 21.

59. Dado que el combustible de madera es una importante fuente de energía en África, donde la mayoría de la población cocina con leña o carbón (alrededor de un 90 por ciento de los hogares en la mayoría de los países subsaharianos), la silvicultura es el sector que genera más emisiones y tiene un impacto negativo en la productividad agrícola. En Nigeria, por ejemplo, donde los bosques suministran más del 70 por ciento de la energía primaria total del país, 25 millones de personas, en su mayoría mujeres, dedican de treinta minutos a cuatro horas al día a la recolección de leña y la producción de carbón. Ello equivale a alrededor de 750 000 empleos a tiempo completo, en condiciones de trabajo muy precarias. En comparación, el sector del petróleo y el gas genera tan solo alrededor de 70 000 empleos, pero bien remunerados. Si se invirtiera en el cambio a energías alternativas para cocinar, se procediera a la reforestación y se implantara un sistema de producción agrícola climáticamente inteligente, se podrían generar alrededor de 3 millones de empleos netos en los diferentes sectores de la economía, en comparación con prácticamente ninguno de invertir en la extracción de petróleo y gas en alta mar, que requiere una gran inversión de capital ⁴⁸.
60. En América Latina y el Caribe, realizar una transición hacia una economía de cero emisiones netas podría generar 15 millones de empleos nuevos de aquí a 2030. Sin embargo, esta transición también destruiría 7,5 millones de empleos en el sector de los combustibles fósiles y de la producción de alimentos de origen animal. No obstante, esa pérdida se compensaría mediante la generación de 22,5 millones de nuevas oportunidades de empleo en otros sectores clave para la transición. La transición hacia alimentos de origen vegetal más sostenibles también generaría empleos y disminuiría la presión sobre la biodiversidad propia de la región, y permitiría alcanzar de aquí a 2030 las mismas tasas de crecimiento del PIB que en un escenario sin cambios ⁴⁹.
61. Las tecnologías digitales en el sector de la agricultura ofrecen oportunidades importantes para fortalecer la resiliencia, por ejemplo, mediante asesoramiento agronómico basado en el clima ⁵⁰. En Colombia, los científicos utilizaron datos meteorológicos y sobre los cultivos para brindar asesoramiento, que permitió a productores de arroz evitar pérdidas provocadas por la sequía por un valor de 3,6 millones de dólares de los Estados Unidos ⁵¹. Las tecnologías digitales también pueden fomentar la productividad y mejorar el acceso a información del mercado, servicios de extensión, redes de distribución y oportunidades de financiación ⁵². No obstante, la brecha digital sigue siendo un motivo de gran preocupación con respecto a la igualdad. Por ejemplo, a nivel mundial, se constató que tan solo el 37 y el 24 por ciento de las explotaciones agrícolas de menos de 1 hectárea tienen acceso a redes de telefonía móvil 3G y 4G, respectivamente ⁵³. Habida cuenta de las desigualdades en el acceso a la tecnología, las innovaciones digitales deben ser accesibles y asequibles para los pequeños agricultores, y deben tener debidamente en cuenta a las mujeres de las zonas rurales. En este sentido, es prioritario promover la conectividad y el desarrollo de las competencias en el ámbito rural, especialmente la alfabetización digital ⁵⁴.

⁴⁸ OIT y PNUD, *Nigeria Green Jobs Assessment Report: Measuring the Socioeconomic Impacts of Climate Policies to Guide NDC Enhancement and a Just Transition*, 2021, 16.

⁴⁹ OIT y Banco Interamericano de Desarrollo, *El empleo en un futuro de cero emisiones netas en América Latina y el Caribe*, 2020, 12-13.

⁵⁰ Jim Stephenson *et al.*, *Digital Agriculture to Enable Adaptación: A Supplement to the UNFCCC NAP Technical Guidelines*, Programa de Investigación sobre Cambio Climático, Agricultura y Seguridad Alimentaria, Working Paper No. 372, 2021.

⁵¹ Programa de Investigación sobre Cambio Climático, Agricultura y Seguridad Alimentaria, «Cracking Patterns in Big Data Saves Colombian Rice Farmers' Huge Losses», 2016.

⁵² Nikola M. Trendov, Samuel Varas y Meng Zeng, *Digital Technologies in Agriculture and Rural Areas: Status Report*, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2019, 94.

⁵³ Zia Mehrabi *et al.*, «The Global Divide in Data-Driven Farming», *Nature Sustainability* 4, 154-160, 2021.

⁵⁴ OIT, *Advancing Social Justice and Decent Work in Rural Economies*, Policy Brief, octubre de 2022, 9.

62. Además de las tecnologías modernas, los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas son fundamentales para la acción climática en la agricultura y la silvicultura⁵⁵. En la región amazónica, por ejemplo, se perdió más del doble del carbono almacenado fuera de territorios indígenas y protegidos, que dentro de esos territorios⁵⁶. Las mujeres indígenas suelen ser las guardianas de los conocimientos tradicionales. Sin embargo, los conocimientos y las competencias tradicionales a menudo no son reconocidos y siguen existiendo desafíos para lograr el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas⁵⁷.

1.2.4. Desechos, reciclaje y economía circular

63. La OIT estima que una transición mundial hacia una economía más circular podría generar un total neto de entre 7 y 8 millones de empleos nuevos de aquí a 2030, en comparación con un escenario sin cambios. El aumento neto oculta fricciones importantes en el mercado de trabajo y necesidades de reestructuración de este último, dado que si bien se generarían alrededor de 78 millones de empleos (incluido en ocupaciones semicualificadas en ventas, reparación y reciclaje), al mismo tiempo se perderían casi 71 millones. Las ocupaciones en las que predominan los hombres serían las más afectadas y, por lo tanto, en las que más se necesita que los trabajadores que las desempeñan perfeccionen y reciclen sus competencias para poder beneficiarse de nuevas oportunidades de empleo. De ello también se deduce que probablemente persista la segregación ocupacional basada en el género y que solo una fracción de los empleos creados estarán ocupados por mujeres. Siendo esto así, la transición del sector probablemente perpetuará los estereotipos de género tradicionales, a menos que se adopten medidas correctivas, como las destinadas a fomentar la formación de competencias, el respeto de los derechos y la igualdad de oportunidades y de trato⁵⁸.
64. La gestión de desechos es otro sector en el cual las tecnologías digitales podrían hacer aumentar en gran medida la eficiencia y la protección, como es el caso de los vehículos semiautónomos de recolección de desechos, el etiquetado digital de los recipientes de basura y el tratamiento y manejo de los desechos⁵⁹.
65. A pesar de este potencial, la gestión de los desechos eléctricos y electrónicos sigue planteando un desafío. En 2019, se generaron más de 54 millones de toneladas métricas de este tipo de desechos, de los cuales tan solo un 17,4 por ciento se recolectaron y reciclaron adecuadamente, según se documentó oficialmente⁶⁰. La generación de estos desechos ilustra los patrones insostenibles de consumo y producción. Los desechos se envían periódicamente a países en desarrollo, donde trabajadores de la economía informal participan en el sector. Esto plantea riesgos ambientales y de salud graves para los trabajadores, las comunidades y la biodiversidad⁶¹. La contaminación por plásticos sigue siendo un gran problema, dado que se recicla tan solo un 9 por ciento de esos desechos. La filtración de plásticos en países en desarrollo ha aumentado,

⁵⁵ OIT, *Indigenous Peoples and a Just Transition for All*, Just Transition Policy Brief, noviembre de 2022, 9.

⁵⁶ Wayne S. Walker et al., «The Role of Forest Conversion, Degradation, and Disturbance in the Carbon Dynamics of Amazon Indigenous Territories and Protected Areas», *PNAS*, 117(6), enero de 2020, 3015-3025.

⁵⁷ OIT, *Aplicación del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales núm. 169 de la OIT: Hacia un futuro inclusivo, sostenible y justo*, 2019, 23.

⁵⁸ OIT, *Skills for a Greener Future*, 24.

⁵⁹ Holger Berg et al., *Digital Waste Management*, European Environment Agency, 2020, 33; PNUD, «Going Digital to Handle the Tide of Medical Waste in Indonesia», publicación de blog, 27 de julio de 2022.

⁶⁰ Vanessa Forti et al., *The Global E-Waste Monitor 2020: Quantities, Flows, and the Circular Economy Potential*, 23.

⁶¹ OIT, «From Waste to Jobs: Decent Work Challenges and Opportunities in the Management of E-Waste in Nigeria», Departamento de Políticas Sectoriales, Working Paper No 322, 2019 y «From Waste to Jobs: Decent Work Challenges and Opportunities in the Management of E-Waste in India», Working Paper No 323, 2019.

mientras que los recursos y la infraestructura para gestionar los desechos tienden a ser limitados. Además, el sector también afronta desigualdades relacionadas con el género, la raza y las castas, entre otras razones, y en ocasiones los trabajadores son estigmatizados y carecen del equipamiento de seguridad más básico ⁶².

1.3. Oportunidades y desafíos en relación con el trabajo decente y el desarrollo sostenible

66. El tipo y la amplitud de las políticas formuladas en respuesta a las crisis climática y medioambiental plantean dos desafíos principales para el mundo del trabajo. El primero de ellos atañe al empleo, ya que la transición causará la pérdida, el desplazamiento o la transformación de puestos de trabajo, al tiempo que se crearán otros nuevos, fenómeno que se comprende cada vez mejor y se planifica con mayor conocimiento de causa. El desafío socioeconómico, que apenas empieza a reconocerse, radica en que un encarecimiento transitorio de la energía a escala mundial eleva el costo de los bienes de primera necesidad como, por ejemplo, los alimentos, la salud y la vivienda. Esta situación afecta principalmente a las personas de renta baja, que destinan la mayor parte de sus ingresos a pagar la energía y los bienes que dependen de ella, lo cual acentúa las desigualdades de género, de ingresos y de remuneración que ya existían dentro de los países y entre ellos.

1.3.1. Desafíos y oportunidades en el ámbito del empleo

67. Por lo que se refiere a la magnitud del desafío que atañe al empleo, se estima que tan solo alrededor de un 2 por ciento del empleo mundial se verá directamente alterado por una transformación estructural encaminada a que las empresas y las industrias sean neutras en carbono y sostenibles, es decir, un porcentaje muy inferior al registrado a raíz de la transición de las tecnologías de la información y la comunicación ⁶³.
68. Uno de los sectores más afectados es el de la energía, junto con el de las industrias mineras y de suministro relacionadas con el carbón, el petróleo y el gas. Según las últimas estimaciones de la Agencia Internacional de la Energía, casi 40 millones de personas en el mundo trabajan en empleos vinculados a la energía limpia, lo cual representa un 56 por ciento del empleo total del sector energético. Ello significa que, por primera vez en la historia, el número de empleos dedicados a la energía limpia es superior al número de empleos destinados a producir, transportar y quemar combustibles fósiles ⁶⁴. Se deberán crear empleos adicionales en el ámbito de la energía limpia e incrementar las actividades extractivas para atender la demanda de los minerales que son indispensables para la producción de energía renovable y la fabricación de vehículos eléctricos (en particular, cobre, litio, níquel, cobalto y minerales raros). Sin embargo, también existe el riesgo de que los nuevos proyectos de extracción impulsados por la creciente demanda del sector de las energías renovables desplacen a las comunidades locales o alteren su existencia, degraden sus reservas locales de agua y sus ecosistemas, socaven los medios de subsistencia de sectores dependientes de un medioambiente saludable, contribuyan al trabajo infantil y agraven otros déficits de trabajo decente.

⁶² Sukhadeo Thorat, *Challenges and Policies to Address the Persisting Problems of Sanitation Workers in South Asia: Background note to the workshop on decent work for sanitation workers in South Asia*, OIT, 2021, 2; Dan Leif, «There is no diversity: The racial inequities in recycling leadership», *Resource Recycling*, 2 de febrero de 2021.

⁶³ OIT, *Skills for a Greener Future*, 24.

⁶⁴ AIE, *World Energy Employment*, 2022, 19.

- 69.** Para evitar que la transición energética entrañe nuevas formas de desigualdad social, exclusión y degradación medioambiental, las políticas sectoriales deben garantizar el respeto de los derechos de los trabajadores y de los pueblos indígenas, en particular los de aquellos dedicados a la extracción de los minerales indispensables para la fabricación de productos tecnológicos y la producción de energía renovable o al procesamiento de los desechos eléctricos y electrónicos (como los resultantes del desmantelamiento de paneles solares o turbinas).
- 70.** Además, la eliminación progresiva del carbón (y del petróleo) tiene consecuencias socioeconómicas que no se limitan al porcentaje relativamente escaso de trabajadores empleados en esas industrias. Muchos países y regiones ricos en minas de carbón y en yacimientos de gas y petróleo adolecen de una falta de diversificación económica y de oportunidades de empleo alternativo. Este reto se ve agravado por la lejanía de algunas regiones mineras y el sentido de identidad que para muchas comunidades se deriva de la explotación minera, el petróleo y el gas.
- 71.** El impacto en el sector agrícola, forestal y pesquero será enorme, ya que depende directamente de la disponibilidad y la calidad de los recursos naturales, así como de los ecosistemas. A escala mundial, el cambio climático y la pérdida de biodiversidad, la deforestación y la degradación amenazan los ingresos y la seguridad alimentaria del 40 por ciento de los trabajadores que dependen de un medioambiente estable y saludable. Además, los sistemas alimentarios actuales, que se basan en una producción agroindustrial que provoca deforestación, provocan hasta un tercio de las emisiones de gases de efecto invernadero, hasta un 80 por ciento de la pérdida de biodiversidad y hasta un 70 por ciento del uso de agua potable, sin por ello ofrecer una dieta nutritiva a millones de personas. La producción ganadera destinada al consumo cárnico, a la que se dedica el 70 por ciento de toda la superficie agrícola mundial, repercute en la degradación generalizada del medioambiente y en la creciente inseguridad alimentaria. Entretanto, las prácticas pesqueras insostenibles y destructivas están provocando el agotamiento de las reservas pesqueras mundiales, lo cual entraña pérdidas económicas y de empleo a largo plazo y amenaza los medios de subsistencia de los pescadores y de las comunidades pesqueras ⁶⁵.
- 72.** Los efectos relacionados con el cambio climático, como por ejemplo la alteración de los regímenes de precipitaciones o el aumento de las temperaturas, agravan los desafíos de sostenibilidad que afronta el sector, sumen a los trabajadores agropecuarios en la pobreza e incrementan el riesgo de conflictos sociales, desplazamientos forzados y violencia de género.
- 73.** Para garantizar la seguridad alimentaria y la nutrición de una población mundial que va en aumento se precisa una estrategia de desarrollo económico que prevea una transición justa en el sector agroalimentario que permita transformar los sistemas alimentarios en beneficio de las comunidades y trabajadores agropecuarios, los consumidores de alimentos y el medioambiente. Este planteamiento es esencial para garantizar el trabajo decente en las explotaciones agropecuarias y a lo largo de toda la cadena de suministro agroalimentaria, así como para afrontar los retos interdependientes que suponen el cambio climático y la pérdida de biodiversidad mediante prácticas agrícolas climáticamente inteligentes e inversiones masivas en las soluciones basadas en la naturaleza.
- 74.** El cambio climático golpea con especial dureza a los trabajadores agropecuarios y a los pescadores, así como a los trabajadores de las áreas rurales y las zonas costeras bajas, lo cual redundará en un aumento de los conflictos y la migración forzosa. La falta de protección de los migrantes y los obstáculos al trabajo decente que existen en las comunidades de acogida dentro

⁶⁵ OIT, *Sectoral Policies for a Just Transition*, 14.

de los países y a ambos lados de las fronteras podrían hacer aumentar aún más las cotas de desigualdad. La ausencia de vías de migración regulares y de protección obliga a las personas a recurrir a la migración irregular y a aceptar empleos precarios y mal retribuidos.

75. El hecho de que las personas muy expuestas a los efectos del cambio climático tengan acceso a oportunidades de trabajo decente en el extranjero puede permitirles aumentar su resiliencia mediante la diversificación de sus medios de subsistencia, el desarrollo de sus competencias o mediante la inversión de las remesas en actividades de adaptación. Por ello, las políticas sobre la migración laboral, la adaptación al cambio climático y la reducción del riesgo de desastres deben estar mejor coordinadas con las políticas de empleo y articularse mediante el diálogo social.

1.3.2. Desafíos y oportunidades en el ámbito socioeconómico

76. Existe un riesgo de degradación de la equidad social, en particular a causa de las políticas de transición energética. Al ser la energía un insumo para la producción de fertilizantes, la elaboración de alimentos, el transporte, la cocción de alimentos y la calefacción, su creciente encarecimiento eleva el precio de los alimentos y otros bienes de primera necesidad. Esta situación perjudica de manera desproporcionada a los hogares con rentas bajas. En vista de que los alimentos, el transporte y la vivienda representan una proporción importante del gasto de los hogares con rentas bajas, pero una proporción mucho menor del gasto de los hogares con rentas altas, el aumento de los precios de la energía está agravando la desigualdad⁶⁶. A raíz de ello, millones de personas podrían caer en la pobreza, el acceso a las oportunidades de empleo podría ser todavía más desigual y podría exacerbar la desigualdad de género, de ingresos y salarial. Esta situación también podría provocar inestabilidad política, malestar social, conflictos y oposición a las políticas climáticas, lo cual socava a su vez la viabilidad de la acción por el clima.
77. Para lograr una transición energética que sea justa, desde el punto de vista social, de la equidad y de la distribución de la renta, es necesario reconocer y tratar a un tiempo la desigualdad de la renta y la desigualdad energética. Un ejemplo de política eficaz consiste en la implantación de un sistema de tarificación progresiva de las emisiones de carbono, cuyos ingresos derivados se reinvierten en regímenes de protección social que garantizan la seguridad del ingreso, por ejemplo, mediante transferencias en efectivo con miras a la aplicación de la reforma de los precios y las subvenciones energéticas⁶⁷.
78. Según las conclusiones del Laboratorio sobre las Desigualdades Mundiales, para paliar la desigualdad se precisarán profundas transformaciones de los regímenes fiscales internacionales y nacionales a fin de elevar la progresividad tributaria y garantizar que toda la población participe en pie de igualdad en los esfuerzos por paliar las crisis climática y medioambiental⁶⁸.

1.3.3. Coalición Mundial para la Justicia Social

79. La magnitud y los resultados de las transiciones sociales y de los mercados de trabajo dependerán no solo de la estructura económica y de la calidad del entorno empresarial, de los sectores industriales y de la disponibilidad de competencias de cada país, sino sobre todo de las opciones de política y del tipo de respuestas que se den. Es urgente que los Gobiernos desarrollen respuestas audaces, en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores y sobre la base de los tres pilares del desarrollo sostenible, a saber: el crecimiento económico, el

⁶⁶ IRENA, *Renewable Energy and Jobs*.

⁶⁷ Chancel et al., *Climate Inequality Report 2023*, 81.

⁶⁸ Chancel et al., *Climate Inequality Report 2023*, 130.

desarrollo social y la protección del medioambiente. Bien gestionadas, estas políticas pueden convertir las crisis planetarias en una oportunidad de reducir la desigualdad en el mundo, crear empleos decentes y garantizar una transición justa para todos.

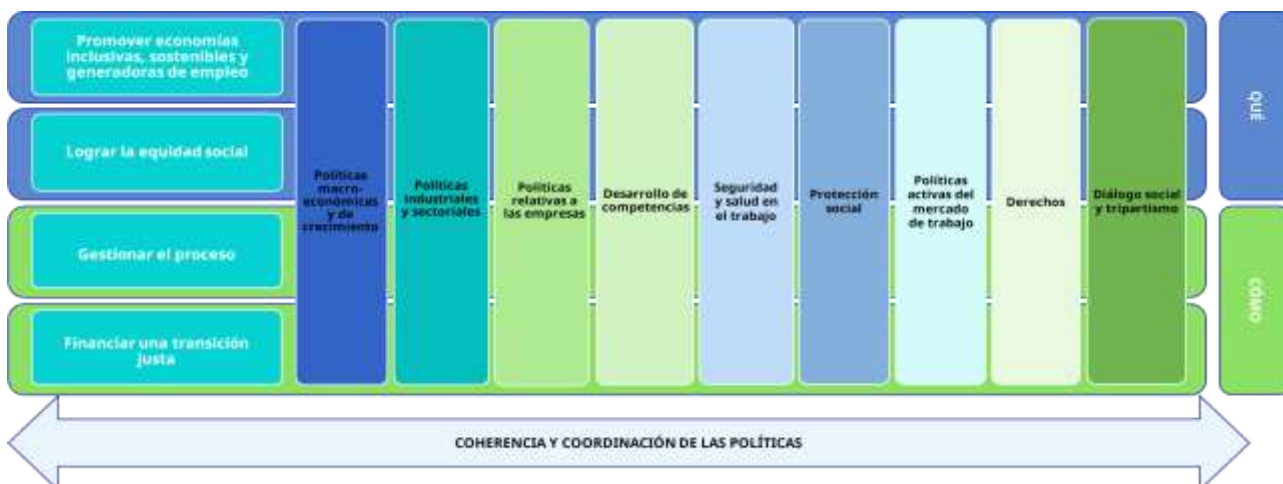
- 80.** Los beneficios potenciales en términos de trabajo decente y reducción de la pobreza solo pueden lograrse si las políticas de acción por el clima y las políticas sociales se articulan y aplican de manera coherente y sinérgica. Una respuesta decisiva a la crisis ecológica mundial solo puede ser socialmente viable si está cimentada en la justicia social y garantiza una distribución equitativa de los beneficios y de las cargas entre todos los miembros de la sociedad. Para ello se requiere la orientación autorizada de los mandantes de la OIT, y la aplicación del enfoque del tripartismo que caracteriza a la Organización a fin de aprovechar esta oportunidad histórica para promover la justicia social. Una Coalición Mundial para la Justicia Social podría contribuir a paliar las crisis planetarias y a corregir, en beneficio de las generaciones venideras, el desarrollo desigual que hoy existe entre los países y dentro de ellos.

► Capítulo 2. Políticas y medidas para promover una transición justa

2.1. Marco de acción para una transición justa

81. Tomando como base las *Directrices de política para una transición justa*, que fueron adoptadas en 2015 por representantes de los Gobiernos y de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, en este capítulo se pasa revista a las principales esferas de política en las que se precisan acciones urgentes para lograr resultados sostenibles desde el punto de vista social, económico y medioambiental, y se examinan los principales procesos y diversos marcos de financiación para llevarlas adelante. Los cuatro elementos principales son:
- promover economías inclusivas, sostenibles y generadoras de empleo;
 - lograr la equidad social;
 - gestionar el proceso, y
 - financiar una transición justa.
82. Estos elementos fundamentales abarcan las dimensiones de política que permitirían garantizar una transición justa (el «qué»). Para avanzar hacia sociedades que sean sostenibles desde el punto de vista económico, social y medioambiental debemos promover el desarrollo de economías inclusivas que generen trabajo decente para todos, sin sobrepasar los límites de los recursos de nuestro planeta. Asegurar el acceso, sin discriminación, a oportunidades de trabajo decente para todas las personas que deseen y puedan trabajar es fundamental para un desarrollo centrado en las personas y el logro de la equidad social, que a su vez son aspectos esenciales para acelerar la acción climática y medioambiental. Al mismo tiempo, para garantizar la equidad social también será necesario ofrecer protección a aquellas personas que corren el riesgo de quedarse atrás en el proceso de transición, y adoptar medidas específicas que permitan aprovechar su potencial.
83. Los mencionados elementos también abarcan el proceso y los mecanismos que posibilitan una transición justa (el «cómo»). La transición justa debe basarse en unas políticas bien concebidas, que han de estar bien coordinadas, incluir a todas las partes interesadas y contar con financiación porque, de lo contrario, quedarán en letra muerta. Dada la agudización del cambio climático, la degradación ambiental y las múltiples crisis que están transformando el mundo del trabajo, es apremiante concebir, aplicar y financiar medidas de política que produzcan cambios sostenibles y resultados socialmente equitativos.

► Gráfico 1. Directrices de política para una transición justa: Marco de acción



84. Los elementos fundamentales engloban todas las esferas de política enunciadas en las *Directrices de política para una transición justa*, cada una de las cuales aporta su contribución de forma distinta pero con efectos sinérgicos (gráfico 1). Por ejemplo, las políticas macroeconómicas y de crecimiento no solo contribuyen a promover economías generadoras de empleo, sino que, si están bien concebidas, actúan en favor de la equidad social al promover políticas sectoriales que brindan oportunidades de empleo a aquellos que actualmente están excluidos, y al crear un entorno propicio para las empresas sostenibles. Estas políticas también permiten aumentar el gasto social en favor de los más necesitados. Para que dichas políticas reciban la aceptación y el apoyo populares, es esencial que se construyan a través del diálogo social. La fiscalidad progresiva y medioambiental podría formar parte del paquete de políticas destinadas a la creación de un entorno propicio para las inversiones verdes y a la obtención de los recursos necesarios para financiar el cambio.
85. Para gestionar el proceso de transición es imprescindible que haya coherencia entre todas las esferas de política, así como una verdadera coordinación institucional para planificar y aplicar los cambios, junto con marcos de seguimiento y evaluación basados en datos empíricos. El Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122) propugna un enfoque coordinado de las políticas económicas y sociales para fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido. En el contexto de una transición justa, el doble reto consiste en incorporar las consideraciones de empleo en las políticas medioambientales y asegurar al mismo tiempo la sostenibilidad ambiental en las políticas económicas y de empleo. Estos principios básicos para una transición justa se sustentan en las esferas de política expuestas en las *Directrices de política* de la OIT.

2.2. Políticas clave para una transición justa

86. Para lograr una transición justa se precisan medidas firmes que pongan un rostro humano a las políticas e integren las metas relativas al clima y al empleo en un marco normativo coherente. Los datos muestran que, cuando está bien diseñada, una política climática y medioambiental progresiva también puede favorecer la consecución de las metas en materia de empleo y equidad. Una transición hacia la neutralidad climática puede generar empleo neto, aunque ello varía considerablemente de un sector a otro ⁶⁹.

2.2.1. Políticas macroeconómicas y de crecimiento en favor de economías sostenibles

87. Las políticas macroeconómicas constituyen un importante catalizador para lograr los objetivos de reducir las emisiones de carbono y promover una transición justa ⁷⁰. Los instrumentos de política macroeconómica pueden, por ejemplo, inducir a la inversión en energías renovables, nuevas tecnologías y prácticas de producción ecológicas, e incentivar las inversiones en el capital humano y las competencias que se precisan para la transición. Unas políticas macroeconómicas bien diseñadas, verdes, inclusivas y con un enfoque transformador en materia de género pueden aumentar la resiliencia de la economía a los efectos de las perturbaciones climáticas y facilitar la transición en los mercados de trabajo al promover la creación de empleos verdes y la igualdad de

⁶⁹ OIT, *Sostenibilidad medioambiental con empleo*, 57.

⁷⁰ Esta sección se basa en gran medida en la nota de políticas de la OIT titulada *Greening Macroeconomic Policies: Current Trends and Policy Options*, Just Transition Policy Brief, noviembre de 2022.

oportunidades de empleo en todos los sectores, focalizándose en la igualdad de género por rama de actividad y ocupación ⁷¹.

- 88.** Los componentes de las políticas macroeconómicas que más influyen en una transición justa son la política fiscal y los instrumentos de política monetaria. En el ámbito de la política fiscal medioambiental, hacer que quien contamina pague el costo social de las emisiones a través de la tarificación del carbono resulta una medida decisiva para subsanar las fallas del mercado que generan emisiones excesivas. Ahora bien, por razones de economía política, puede resultar difícil en muchos países eliminar las distorsiones de precios causadas por las subvenciones a los combustibles fósiles. Los Gobiernos de todo el mundo siguen invirtiendo anualmente alrededor de medio billón de dólares para reducir artificialmente el precio de los combustibles fósiles, es decir, más del triple de la cantidad que se destina a las energías renovables ⁷².

► **Recuadro 2. Tarificación del carbono desde la perspectiva de una transición justa**

Los instrumentos de tarificación del carbono, especialmente los impuestos sobre el carbono, pueden resultar eficaces para introducir un cambio de comportamiento y favorecer la obtención de resultados inocuos para el clima. En la práctica, sin embargo, gestionar un sistema de tarificación de las emisiones que abarque la mayor parte de las emisiones y sea de carácter progresivo puede ser técnicamente complicado, especialmente si persisten las causas fundamentales de las fallas del mercado que producen emisiones y no se abordan con eficacia. En lugar de gravar directamente las emisiones, muchos países han optado por aplicar regímenes de comercio de derechos de emisión en virtud de los cuales se establecen cuotas de emisión. El ejemplo más conocido es el régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión Europea, que se viene aplicando desde 2005. Más recientemente, China ha puesto en marcha su propio sistema nacional que, según las estimaciones, cubre una séptima parte de las emisiones mundiales de carbono.

En un contexto en el que no se cumplen las condiciones teóricas propias de un mercado perfecto y en el que se producen externalidades y fallas del mercado que causan daños en el medioambiente, un sistema de tarificación del carbono bien gestionado debería enviar señales de precios al mercado para que este se oriente hacia las tecnologías verdes, protegiendo al mismo tiempo a los hogares de ingresos bajos de las repercusiones indebidas en los costos. Las políticas fiscales sobre el carbono pueden y deben combinarse con el incremento del gasto público, una mayor prestación de servicios públicos y ayudas a través de subvenciones ecológicas, así como medidas de protección social, para compensar las pérdidas de bienestar y evitar efectos distributivos negativos. La fiscalidad sobre el carbono debe diseñarse cuidadosamente para que no tenga un impacto negativo desproporcionado, por ejemplo, sobre las pequeñas y medianas empresas y las comunidades rurales. Además, podría utilizarse para reducir la incidencia de los impuestos distorsionadores y regresivos sobre los rendimientos del trabajo y, de este modo, reducir la desigualdad y maximizar los beneficios de la reforma.

- 89.** Aparte de los impuestos verdes, otros impuestos directos e indirectos (como el impuesto sobre el valor añadido) constituyen importantes herramientas de política para obtener recursos suficientes con los que financiar los gastos económicos y sociales que entraña una transición justa. La creación de suficiente espacio fiscal para poder realizar las inversiones necesarias en bienes públicos (como redes inteligentes, restauración de ecosistemas e infraestructuras básicas esenciales de recarga eléctrica) y en gasto social (por ejemplo, en protección social para facilitar la transición) es uno de los principales componentes del paquete de políticas medioambientales. Dado que los Gobiernos son grandes consumidores de bienes, servicios y obras, la promoción de políticas de contratación sostenibles es un medio de incentivar un mayor uso de las tecnologías verdes y promover la innovación. La experiencia reciente en relación con los paquetes de estímulo históricos adoptados

⁷¹ OIT, *Gender Equality and Green Jobs*, Policy brief, 2015.

⁷² Jocelyn Timperley, «Why fossil fuel subsidies are so hard to kill», *Nature*, 20 de octubre de 2021.

en respuesta a la pandemia de COVID-19 ha demostrado que el estímulo fiscal puede utilizarse, aunque no siempre se utiliza, para orientar la inversión pública y privada hacia una transición verde. En conjunto, la inversión y la contratación públicas, la fiscalidad y las subvenciones con fines específicos son herramientas de la política macroeconómica que se utilizan para fijar el precio de las externalidades climáticas y medioambientales y lograr resultados más equitativos.

► Recuadro 3. ¿Paquetes de estímulo fiscal para reconstruir mejor?

El estímulo fiscal es una medida política habitual para impulsar las economías y el empleo en respuesta a las crisis económicas y, a veces, incluye objetivos medioambientales. Durante la crisis causada por la COVID-19, se aplicaron paquetes de estímulo sin precedentes, especialmente en países de ingreso mediano y alto, para contrarrestar la recesión económica. Aunque el gasto en recuperación podría haberse ajustado más a los objetivos de sostenibilidad con el fin de «reconstruir mejor y de manera más ecológica», en varios países se han realizado esfuerzos para impulsar un crecimiento sostenible generador de empleo.

En Francia, el objetivo del programa «France Relance» es, a corto plazo, recuperar el nivel de actividad económica que existía antes de la pandemia y reducir el desempleo y, a más largo plazo, acelerar la transición verde mediante la mejora de la competitividad de las empresas, la promoción de la cohesión social y territorial y la inversión en el desarrollo de las competencias y en la creación de empleo. El programa cuenta con un presupuesto total de 100 000 millones de euros, que incluye un plan de recuperación y resiliencia para el país financiado por la Unión Europea.

En Indonesia, se puso en marcha la Hoja de Ruta para la Recuperación Verde con la que se trata de estimular la creación de empleo y el crecimiento mediante la promoción de la economía verde. A nivel estratégico, esta hoja de ruta tiene por objeto integrar la cuestión de una recuperación verde en la elaboración de procesos de planificación y presupuestación y obtener fondos para sufragar las iniciativas de economía verde a largo plazo. A nivel programático, prevé incentivos dirigidos a las microempresas y las pequeñas y medianas empresas para la gestión de los desechos, la instalación de paneles solares en edificios y el apoyo al aumento de la productividad de los cultivos de plantación y los ingresos de los agricultores, evitando al mismo tiempo la deforestación.

90. Como se señala en las *Directrices de política para una transición justa*, contar con políticas fiscales y monetarias coordinadas para facilitar una transición hacia economías verdes es un elemento esencial y una herramienta eficaz para facilitar una transición justa. Sin embargo, el impacto de tales políticas en el desarrollo de empresas sostenibles y en los diferentes grupos del mercado de trabajo depende de la distribución sectorial de las inversiones. Por consiguiente, es necesario realizar un análisis cuidadoso de las condiciones y mecanismos de transmisión específicos de cada país antes de extraer conclusiones sobre la combinación adecuada de políticas para cada uno en particular.

2.2.2. Políticas industriales y sectoriales que aprovechan la innovación tecnológica

91. La transición hacia economías con bajas emisiones de carbono, una gestión más cuidadosa del medioambiente y prácticas de producción y consumo sostenibles entrañarán el declive de algunos sectores, la prosperidad de otros y la transformación de muchos de ellos mediante la adopción de nuevas tecnologías y nuevas formas de producción y de trabajo. Para abordar las oportunidades y los desafíos que presenta la transición hacia economías con bajas emisiones de carbono, resilientes al clima, circulares y digitales, los Estados Miembros de la OIT formulan y

aplican cada vez más políticas o estrategias industriales y sectoriales pertinentes^{73, 74}. Las políticas industriales específicas se utilizan no solo con fines de desarrollo económico, sino también para responder a una multiplicidad de desafíos contemporáneos, como el fomento de la transformación empresarial con miras a una producción sostenible, la creación de empleo y la reducción de la pobreza, la participación en la revolución tecnológica y en las cadenas mundiales de valor, la promoción de energía eficiente y limpia y la ecologización de la economía⁷⁵.

92. Si bien las políticas y estrategias industriales y sectoriales se han centrado tradicionalmente en el crecimiento, la productividad y la protección de las industrias nacionales, actualmente se tiende a considerar que las políticas industriales deben estar diseñadas para lograr una transición ecológica y medioambientalmente sostenible, y también para fomentar el empleo, las competencias y la innovación que la transición requiere. Igualmente, muchos países indican que consideran la diversificación económica y la diversificación energética como elementos clave de sus contribuciones determinadas a nivel nacional, que forman parte de sus acciones climáticas. En los últimos años, algunos países, como el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte⁷⁶, también han incluido objetivos de transición en la respuesta a la pandemia de COVID-19.
93. Al formular y aplicar políticas y estrategias sectoriales e industriales de carácter sostenible e inclusivo, los Gobiernos, los empleadores y los trabajadores deberían prestar especial atención a las regiones, las comunidades, las empresas y los trabajadores cuyos medios de vida podrían verse más afectados por la adopción de nuevas tecnologías y la transición a formas de producción más ecológicas y circulares⁷⁷. En estas estrategias se debería reconocer que la composición sectorial de la fuerza de trabajo está muy condicionada por el género, por lo que se necesitan políticas transformadoras de género que permitan la igualdad de acceso a los puestos de trabajo y refuercen la movilidad entre sectores tanto para las mujeres como para los hombres. Del mismo modo, incluir a las personas con discapacidad, las minorías étnicas, los pueblos indígenas y otros grupos infrarrepresentados en el diálogo político en torno a la transición de los sectores es una estrategia clave para garantizar una transición justa e inclusiva⁷⁸.

⁷³ Las políticas o estrategias industriales y sectoriales se refieren a intervenciones o políticas gubernamentales destinadas a mejorar el entorno empresarial o modificar la estructura de las actividades económicas para orientarlas hacia determinados sectores, tecnologías o tareas.

⁷⁴ Durante el periodo 2013-2018, al menos 84 países de todos los continentes formularon declaraciones de política industrial o establecieron marcos de políticas específicos para el desarrollo industrial: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), *World Investment Report 2018: Investment and New Industrial Policies*, 2018, 128. (Panorama general en español: *Informe sobre las inversiones en el mundo 2018: La inversión y las nuevas políticas industriales*).

⁷⁵ José Salazar-Xirinachs, Irmgard Nübler y Richard Kozul-Wright, *Transformando las economías: Haciendo que la política industrial funcione para el crecimiento, el empleo y el desarrollo*, OIT, 2017, 1.

⁷⁶ Gobierno del Reino Unido, «PM Outlines His Ten Point Plan for a Green Industrial Revolution for 250,000 Jobs», comunicado de prensa, 18 de noviembre de 2020.

⁷⁷ Como ejemplo de aplicación práctica, véase Gobierno del Canadá, «Task Force: Just Transition for Canadian Coal Power Workers and Communities», 11 de marzo de 2019.

⁷⁸ OIT, *Sectoral Policies for a Just Transition*, 4.

► Recuadro 4. Utilización de la política industrial para combatir el cambio climático en los Estados Unidos

En los Estados Unidos, la Ley de Reducción de la Inflación de 2022 tiene por objeto acelerar la transición hacia una energía limpia y un medioambiente más seguro y, al mismo tiempo, generar empleo y mejorar el acceso a una energía asequible. La Ley prevé inversiones relacionadas con el clima de hasta 391 000 millones de dólares, que se centran en el desarrollo de energías limpias a través de la tecnología, los procesos de fabricación y la innovación, así como en la eficiencia energética de los edificios, el transporte limpio, la reducción de la contaminación y la mejora de la resiliencia de las comunidades. Se prevé que, gracias a las inversiones acumuladas en clima, energía y medioambiente, previstas en la Ley de Reducción de la Inflación, se crearán más de 9 millones de puestos de trabajo en la próxima década y se reducirán las emisiones en un 40 por ciento de aquí a 2030. La Ley también impulsa la Iniciativa Justicia⁴⁰, en virtud de la cual se destinará el 40 por ciento de los beneficios totales de las inversiones federales en clima, energía limpia, infraestructuras y otras inversiones conexas a las comunidades desfavorecidas que se ven desproporcionadamente afectadas por la contaminación y los riesgos medioambientales.

2.2.3. Políticas empresariales y entorno favorable al cambio

94. El sector privado contribuye de manera decisiva a una transición justa creando nuevos empleos decentes, introduciendo nuevas tecnologías e invirtiendo en ellas y adoptando prácticas empresariales que fomentan economías más sostenibles. Los Gobiernos pueden crear un entorno propicio para el desarrollo de empresas sostenibles, el emprendimiento, el crecimiento de la productividad y la innovación reformando el marco normativo para fomentar la inversión privada en la economía verde, apoyar las nuevas exigencias de equidad social y promover así un nuevo ecosistema de pequeñas, medianas y grandes empresas que puedan aprovechar las nuevas oportunidades y generar empleo. La comunidad empresarial está participando cada vez más activamente en una transición justa, por lo que se necesitan políticas propicias que faciliten y regulen el entorno empresarial para que haya una interacción sinérgica entre los actores privados y públicos que permita obtener resultados socialmente deseables.

► Recuadro 5. Acción del sector privado para promover una transición justa

Se espera cada vez más que las empresas adopten medidas para lograr una transición justa. En 2021, la organización sin ánimo de lucro World Benchmarking Alliance y un grupo consultivo, integrado por representantes de la Organización Internacional de Empleadores (OIE), la Confederación Sindical Internacional (CSI) y la OIT, establecieron indicadores para evaluar esas medidas. Se realizó una evaluación comparativa de las medidas relacionadas con el clima y la energía aplicadas por 100 empresas del gas y del petróleo, 50 empresas de servicios eléctricos y 30 fabricantes de automóviles.

El objetivo de este mecanismo de evaluación es fomentar la acción a nivel de las empresas, pero las empresas también pueden contribuir a los objetivos medioambientales y sociales mediante la colaboración y las alianzas. Por ejemplo, en una zona desfavorecida del norte de Suecia muy dependiente de las industrias siderúrgica y minera, un conjunto de empresas públicas y privadas unieron sus fuerzas para desarrollar un proyecto siderúrgico sin combustibles fósiles, e invertir en él, lo que creó oportunidades de empleo.

95. Sin embargo, la calidad del entorno empresarial puede variar mucho según la región y el país. Factores como la estabilidad económica, la normativa gubernamental, el acceso al capital y a los recursos, las infraestructuras y la disponibilidad de mano de obra cualificada pueden afectar a la solidez general del entorno empresarial y facilitar o dificultar una transición justa en una región o país determinados. Un estudio conjunto realizado por la Oficina de Actividades para los Empleadores de la OIT y la OIE muestra que casi el 70 por ciento de las empresas reconocen que

los crecientes riesgos y desastres ambientales tienen una repercusión considerable en sus actividades ⁷⁹. Además, una encuesta reciente del Foro Económico Mundial muestra que los riesgos sociales y medioambientales son importantes motivos de preocupación a corto y medio plazo para destacadas personalidades del mundo académico y empresarial, dirigentes gubernamentales, miembros de la sociedad civil e intelectuales de todo el mundo ⁸⁰. Mediante el establecimiento de un entorno empresarial propicio y la adopción de medidas climáticas y medioambientales en conjunción con medidas de transición justa, los Gobiernos pueden mitigar estos riesgos y fomentar el emprendimiento, la innovación, los empleos verdes y el crecimiento económico inclusivo, lo que a su vez beneficia a la sociedad.

96. Además de los riesgos del entorno exterior, las empresas se enfrentan a obstáculos en su entorno empresarial inmediato. Según las encuestas de empresas del Banco Mundial, el acceso a la financiación sigue siendo el principal obstáculo para el desarrollo empresarial, especialmente en África subsahariana, seguido de la corrupción ⁸¹. La falta de acceso a la financiación, las competencias limitadas (incluidas las digitales, tecnológicas y de gestión) y la insuficiente información sobre cómo aprovechar las oportunidades de mercado siguen siendo importantes escollos, especialmente para las microempresas y las pequeñas empresas, tanto para acceder a los mercados verdes como para ecologizar sus procesos empresariales. Esto hace que las empresas caigan en ciclos de baja productividad y que su crecimiento y la adopción de prácticas empresariales ecológicas se vean limitados.
97. Ahora bien, estas encuestas de empresas no abarcan las unidades económicas informales, que se enfrentan a problemas de otra índole. La economía informal comprende más de la mitad de la fuerza de trabajo mundial y más del 90 por ciento de las microempresas y pequeñas empresas de todo el mundo, que tienen dificultades para alcanzar un nivel mínimo de eficiencia y viabilidad económica. Por consiguiente, para lograr los objetivos de justicia social es imprescindible incluir en la ecuación a los trabajadores informales y las unidades económicas. A tal efecto, es importante sensibilizar sobre la correlación que existe entre las medidas para facilitar una transición justa y las estrategias de formalización, y asegurarse de que se abordan los retos específicos que afrontan los trabajadores y las microunidades y pequeñas unidades económicas de la economía informal ⁸².
98. Además, se ha demostrado que la igualdad de género y la diversidad dentro de las empresas y las organizaciones de apoyo pueden tener un impacto significativo en la lucha contra el cambio climático ⁸³. Para aprovechar el poder de las mujeres como agentes de cambio hacia una transición justa dentro de dichas entidades, hay que aplicar políticas que tengan por objetivo lograr el equilibrio de género en todos los niveles de la empresa y fomentar la aplicación de políticas y prácticas ecológicas. Las normas internacionales del trabajo proporcionan marcos pertinentes para promover la igualdad de género en el lugar de trabajo ⁸⁴.

⁷⁹ OIT y OIE, *Transformación empresarial: nuevas oportunidades para las organizaciones empresariales*, 2019, 45.

⁸⁰ Foro Económico Mundial, *The Global Risks Report 2023*, 18.ª edición, 14.

⁸¹ Véase Banco Mundial, «Enterprise surveys».

⁸² OIT, *A Double Transition: Formalization and the Shift to Environmental Sustainability with Decent Work*, 2022, 17-18.

⁸³ Yener Altunbas *et al.*, *Does Gender Diversity in the Workplace Mitigate Climate Change?* Working Paper Series No. 2650, Banco Central Europeo, febrero de 2022.

⁸⁴ Entre ellas: el Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100); el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111); el Convenio sobre la violencia y el acoso, 2019 (núm. 190); el Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 156), y el Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183).

► Recuadro 6. Estrategias de fomento de los empleos verdes para impulsar empresas sostenibles

Los esfuerzos para maximizar las oportunidades de empleo en la transición hacia la sostenibilidad han tendido a estructurarse en torno a políticas que promueven la creación de empleos verdes. Países como la Argentina, Côte d'Ivoire, Ghana, Mauritania y el Senegal han establecido estrategias o planes de acción nacionales en materia de empresas y empleos verdes para hacer frente al problema del desempleo, especialmente entre los jóvenes, y perseguir al mismo tiempo los objetivos medioambientales. En ellos, se suele hacer mucho hincapié en el desarrollo empresarial y las competencias.

En Ghana, el Ministerio de Trabajo y Relaciones Laborales formuló la Estrategia Nacional de Empleos Verdes, en consulta con los interlocutores sociales, los diversos ministerios competentes, la sociedad civil y el mundo académico. La Estrategia, basada en la Política Nacional de Empleo adoptada en 2015, en la que se señaló que la ecologización era una de las oportunidades emergentes para la creación de empleo, comprende cuatro esferas de acción: coordinación de políticas y creación de capacidades; competencias para empleos verdes; empresas verdes; y financiación sostenible.

En Filipinas, la Ley de Empleos Verdes de abril de 2016 tiene por objetivo promover el crecimiento sostenible, crear empleos decentes y aumentar la resiliencia frente al cambio climático. En virtud de esta ley, las diversas administraciones públicas deben promover los empleos verdes en sus respectivos ámbitos de actuación. Uno de sus principales focos de atención es el desarrollo empresarial y las competencias. Por otra parte, introduce una serie de incentivos financieros para alentar a las empresas a crear empleos verdes y facilitar la formación pertinente, y prevé servicios de apoyo para las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, sobre todo en materia de tecnologías limpias. La Ley contiene disposiciones para la elaboración de normas en el ámbito de la formación y marcos de cualificaciones, con el objeto de facilitar la certificación de personas cualificadas y profesionales en ocupaciones verdes y prevé la creación de un plan nacional de desarrollo de recursos humanos para empleos verdes.

99. En las *Directrices de política para una transición justa* se subraya la necesidad de contar con marcos integrales de políticas que se basen en el diálogo social y prevean un entorno propicio para el desarrollo de empresas sostenibles. Los incentivos financieros (como subvenciones, préstamos a bajo interés e incentivos fiscales), las políticas de contratación pública ecológica, la formalización de las empresas y el perfeccionamiento de las competencias, tanto de los directivos como de los trabajadores para apoyar la innovación, pueden allanar el camino para una transición justa hacia economías sostenibles desde el punto de vista medioambiental. Sin embargo, para evitar cualquier impacto negativo sobre el crecimiento y el bienestar también hay que gestionar las fricciones del mercado laboral y velar por que las inversiones necesarias para la transición ecológica complementen otras inversiones, pero no las desplacen.

2.2.4. Recualificación y perfeccionamiento de las competencias para mercados de trabajo en constante evolución

100. Las competencias desempeñan una función doble en una transición justa: por una parte, son un catalizador del crecimiento y, por otra, sirven para amortiguar los efectos negativos del cambio climático y medioambiental y otras crisis mundiales. La disponibilidad de las competencias pertinentes fomenta el crecimiento económico, el empleo y la actividad empresarial, así como la transformación industrial y estructural. La disponibilidad de competencias atrae inversiones y contribuye a la ecologización de las empresas y al despliegue de nuevas tecnologías, incluidas las tecnologías limpias y digitales. A su vez, estas medidas impulsan la productividad, incluso en las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, y favorecen el crecimiento del empleo. El desarrollo de las competencias también es determinante para asegurar la igualdad de condiciones en la transformación ecológica y digital. El acceso al desarrollo de las competencias para empleos más verdes facilita una transición inclusiva y justa, y aumenta la empleabilidad de

los trabajadores y la capacidad de adaptación de las empresas para llevar a cabo nuevos proyectos verdes. La formación destinada a mujeres, jóvenes y grupos desfavorecidos brinda a estas personas la posibilidad de acceder a empleos verdes. La facilitación de oportunidades de recualificación también es fundamental para proporcionar medios de vida alternativos a las personas que viven en zonas vulnerables al cambio climático (como las zonas costeras y los humedales) y disminuir las posibilidades de desplazamiento forzado. Sin embargo, la disponibilidad de las competencias pertinentes y el acceso a la formación requieren de inversiones masivas tanto en la educación y la formación que se necesitan para los nuevos empleos que surjan de la transición ecológica, como en la recualificación y el perfeccionamiento de las competencias, para que los trabajadores de industrias en declive puedan hacer una transición fluida a las industrias en expansión⁸⁵. Es particularmente importante invertir en la adquisición por parte de los trabajadores de un conjunto de competencias transferibles, transversales, semitécnicas y técnicas, ya que estas competencias sirven para cualquier tipo de ocupación o rama de actividad y pueden aumentar la empleabilidad de los trabajadores.

► Recuadro 7. Ecologización con las competencias necesarias en la India

El Gobierno de la India estableció en 2015 el Consejo de Competencias para Empleos Verdes en el marco de la Misión Nacional para el Desarrollo de Competencias, que funciona bajo los auspicios del Ministerio de Energías Nuevas y Renovables y la Confederación de la Industria de la India. Su junta directiva está integrada por representantes de ministerios gubernamentales y órganos empresariales, así como empleadores a título individual. Su objetivo es identificar las necesidades en materia de competencias en el sector de las empresas verdes y poner en marcha iniciativas colaborativas impulsadas por el sector para el desarrollo de las competencias y la capacidad empresarial. También lleva a cabo programas de desarrollo de competencias ecológicas.

101. A pesar de los progresos recientes, los sistemas de desarrollo de competencias y aprendizaje permanente en muchos países siguen estando limitados por la falta de coherencia y de coordinación de las políticas, los enfoques basados en la oferta, la insuficiencia de asignaciones e incentivos financieros, la falta de inversión en infraestructura, la escasez de recursos humanos y capacidad, y la aplicación de medidas que no son suficientemente específicas⁸⁶. Ante estos retos, los Gobiernos, los empleadores y los representantes de los trabajadores han de aunar esfuerzos y compartir responsabilidades para establecer sistemas de desarrollo de competencias y aprendizaje permanente más eficaces, pertinentes e inclusivos, de manera que las instituciones de educación y formación impartan cursos basados en la demanda y los interlocutores sociales desempeñen una función estratégica en la determinación de la calidad y la cantidad de la oferta de esas instituciones⁸⁷.
102. Es fundamental armonizar de forma más integrada las políticas en materia de desarrollo de competencias con las políticas macroeconómicas, industriales, sectoriales, de empleo, digitales, de migración laboral, de cambio climático y medioambiental y empresariales, así como facilitar la

⁸⁵ Según un examen reciente de los datos de los mercados de trabajo de los Estados Unidos y el Reino Unido, los empleos con bajas emisiones de carbono requieren sistemáticamente un mayor nivel de competencias que otros empleos. Los empleos con bajas emisiones de carbono también exigen un nivel más elevado de competencias cognitivas y en tecnologías de la información, que están muy demandadas debido a la transformación digital en curso. Por consiguiente, el nuevo déficit de competencias derivado de la transición hacia una economía con bajas emisiones de carbono es de mayores dimensiones y más amplio de lo que se había considerado hasta ahora: Misato Sato *et al.*, *Skills and Wage Gaps in the Low-Carbon Transition: Comparing Job Vacancy Data from the US and UK*, CCCEP y Grantham Research Institute, enero de 2023, 15.

⁸⁶ OIT, *Configurar las competencias y el aprendizaje permanente para el futuro del trabajo*, ILC.109/VI, 2021, y *Resolución relativa a las competencias y el aprendizaje permanente*.

⁸⁷ OIT, *Skills Development for a Just Transition*, Just Transition Policy Brief, octubre de 2022, 10.

coordinación sistemática de políticas y el diálogo social en las etapas de planificación, formulación y aplicación para propiciar el desarrollo de empresas verdes y mejorar la pertinencia y la adecuación de las competencias. Asimismo, es esencial establecer sistemas eficaces de información sobre el mercado de trabajo y de previsión y control de competencias profesionales para comprender mejor los efectos de la economía verde en el empleo y los cambios correspondientes en la demanda de competencias. Los análisis y datos fiables y de buena calidad sobre la oferta y la demanda en relación con los empleos verdes permitirán adaptar de manera más eficaz las políticas, estrategias y programas para el desarrollo de capacidades con miras a mejorar la correspondencia entre la oferta y la demanda de empleo.

- 103.** Para dotar a la fuerza de trabajo actual y futura de las competencias pertinentes, es fundamental identificar y anticipar las necesidades en materia de competencias para la transición ecológica, recopilar información conexas sobre el mercado de trabajo y, posteriormente, impartir formación para la adquisición de competencias a través de la educación y la formación en todos los niveles, en particular la educación y formación técnica y profesional⁸⁸. Las personas que quieran prosperar en un mercado de trabajo más ecológico deberán poseer una combinación adecuada de competencias profesionales y técnicas, por ejemplo en ingeniería e instalaciones, construcción y eficiencia energética, reparación y mantenimiento, ventas y comercialización, así como competencias transversales, como las relacionadas con la colaboración, la comunicación, el pensamiento sistémico y la solución de problemas.
- 104.** Es necesario dotar a las empresas y las industrias de las herramientas necesarias para que participen en el programa de ecologización, dado que la transición hacia procesos con un uso eficiente de los recursos y emisiones de carbono más bajas comienza en el lugar de trabajo. Las empresas —en particular las microempresas y las pequeñas empresas— necesitan asistencia para desarrollar las competencias que se requieren en la economía verde, ya que a menudo carecen de la capacidad y los recursos para impartir formación por sí mismas. Los aprendizajes de calidad, en particular, pueden aumentar la pertinencia de la formación para el mundo del trabajo y favorecer el crecimiento de empresas sostenibles⁸⁹.
- 105.** Proporcionar un acceso equitativo al desarrollo de competencias y al aprendizaje permanente para todas las personas en todas las etapas de la vida y la carrera profesional, con medidas específicas para responder a las necesidades de los grupos desfavorecidos y vulnerables, incluidas las personas que trabajan en la economía informal, incrementará las posibilidades de avanzar hacia una transición justa. El uso del aprendizaje digital, un mayor nivel de financiación, la validación y el reconocimiento de las competencias y de todas las formas de conocimientos previos, el aumento de las oportunidades de aprendizaje, y la función de los formadores y docentes y sus competencias pedagógicas son aspectos importantes para hacer la educación y la formación más inclusivas. Además, el reconocimiento de los conocimientos y las competencias tradicionales de los pueblos indígenas es fundamental para impulsar los esfuerzos destinados a mitigar el cambio climático y a adaptarse a él.
- 106.** Para mejorar las competencias que se requieren en la economía del futuro es necesario aumentar las inversiones en los sistemas educativos en su conjunto, lo que implica asignar recursos nacionales y movilizar el apoyo de la cooperación internacional. Resulta esencial contar con mecanismos innovadores para financiar el desarrollo de competencias y el aprendizaje permanente, como los incentivos fiscales, los sistemas de aplicación de impuestos a la formación

⁸⁸ OIT, *Greening TVET and Skills Development: A Practical Guidance Tool*, 2022, vii.

⁸⁹ Se celebrará una segunda discusión normativa sobre los aprendizajes de calidad en la 111.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo.

recuperables en forma de subvención condicionada, los vales de formación y las cuentas individuales de formación, a fin de incentivar la participación en el aprendizaje permanente y aumentar la productividad de las empresas, en particular las microempresas y las pequeñas y medianas empresas. Asimismo, es importante asegurar que todos los trabajadores dispongan del tiempo y el apoyo financiero (permiso de formación remunerado) que necesitan para conciliar las necesidades laborales, familiares y de aprendizaje permanente a lo largo de su carrera profesional. Además, las alianzas de colaboración público-privadas en pro de los empleos verdes y el desarrollo de competencias, y los órganos tripartitos sectoriales encargados del desarrollo de competencias a nivel nacional y sectorial podrían contribuir a impulsar enfoques innovadores y a mejorar la pertinencia y eficacia de los sistemas de aprendizaje permanente y su financiación.

2.2.5. Seguridad y salud en el trabajo en el contexto de una transición justa

- 107.** El cambio climático y medioambiental presenta una gran amenaza para la seguridad y salud en el trabajo, ya que aumenta el riesgo de accidente, enfermedad y muerte relacionado con el trabajo. Los trabajadores suelen ser los más expuestos a los efectos del cambio climático, durante periodos más prolongados y con mayor intensidad que el resto de la población, y a menudo están expuestos a condiciones que las demás personas pueden evitar ⁹⁰. La exposición a temperaturas cada vez más elevadas en todo el planeta incrementará el riesgo de que los trabajadores sufran enfermedades y lesiones relacionadas con el calor en el trabajo, así como la duración, frecuencia e intensidad del estrés térmico. Además, el cambio climático y medioambiental aumentará la exposición profesional de los trabajadores a productos químicos peligrosos, la contaminación del aire y enfermedades infecciosas y transmitidas por vectores. Muchos de los efectos en la salud de los trabajadores se han relacionado con el cambio climático, como el cáncer, las enfermedades cardiovasculares, las afecciones respiratorias y las repercusiones en la salud psicosocial ⁹¹. La salud de los trabajadores en los países en desarrollo, caracterizados por tener una gran proporción de la fuerza de trabajo empleada en la economía informal, reglamentos de seguridad inadecuados y empleos que exigen un gran esfuerzo físico, se ve particularmente amenazada; además, estos trabajadores son los que tienen menos capacidad para adaptarse a las consecuencias del cambio climático y medioambiental y adoptar medidas correctivas.
- 108.** Tener en cuenta la SST es un requisito fundamental para una transición justa, ya que pueden plantearse riesgos no solo como consecuencia de los cambios medioambientales, sino también de los nuevos procesos de trabajo o la utilización de materiales peligrosos. Si bien los procesos de trabajo que promueven prácticas más verdes y evitan el uso directo de productos químicos nocivos pueden reducir los riesgos en materia de SST al disminuir la exposición de los trabajadores a sustancias peligrosas gracias al uso de la automatización y la robótica, otros procesos y materiales podrían aumentar los riesgos. Los trabajadores pueden estar expuestos a metales pesados tóxicos durante el ciclo de vida de los paneles solares, especialmente cuando se convierten en residuos eléctricos y electrónicos, o al mercurio de las lámparas fluorescentes compactas de bajo consumo. La fiebre minera para obtener cobalto, una parte esencial de las baterías de iones de litio, ha generado riesgos considerables en materia de SST a los trabajadores de poblaciones vulnerables.

⁹⁰ Max Kiefer *et al.*, «Worker Health and Safety and Climate Change in the Americas: Issues and Research Needs», *Rev Panam Salud Publica*, 2016; 40(3):192-197.

⁹¹ Haruna M. Moda, Walter Leal Filho y Aprajita Minhas, «Impacts of Climate Change on Outdoor Workers and Their Safety: Some Research Priorities», *International Journal of Environmental Research and Public Health* 16(18), 17 de septiembre de 2019.

- 109.** Todos los empleos, incluidos los empleos verdes, deberían ser decentes, seguros y saludables. Las políticas de SST son un componente fundamental de una transición justa que tienen por objeto garantizar un futuro seguro y saludable para todos los trabajadores y sus familias y comunidades. Los Gobiernos, en consulta con los interlocutores sociales, han de velar porque en las evaluaciones de riesgos en materia de SST se tengan en cuenta los nuevos riesgos derivados de procesos de ecologización y se determinen medidas adecuadas de prevención y protección sobre la base de los principios de eliminación y control de los peligros. Será preciso adoptar y aplicar normas en materia de SST y, si es necesario, elaborar nuevas normas. Hay que impartir formación sobre la aplicación de las normas de SST y los servicios de inspección del trabajo deben tener la capacidad adecuada para supervisar su cumplimiento. Las políticas y programas de SST deberían coordinarse entre los organismos y las autoridades competentes para asegurar la coherencia normativa y ser objeto de mejoras continuas para responder a los nuevos retos que se presenten.

► **Recuadro 8. Protección de los trabajadores frente al estrés térmico en Chipre**

Con el fin de proteger a los trabajadores de nuevos riesgos, Chipre ha elaborado un repertorio de recomendaciones prácticas para casos de estrés térmico en el trabajo. En él se ofrecen orientaciones sobre cómo aplicar la legislación con miras a reducir los riesgos de los lugares de trabajo expuestos al calor y crear entornos de trabajo seguros, saludables y productivos. Asimismo, se describen medidas para proteger a los trabajadores del estrés térmico tanto en el interior como en el exterior, por ejemplo, mediante el control de la temperatura ambiente y la humedad y el consiguiente ajuste de las prácticas de trabajo para garantizar la seguridad y salud de los trabajadores.

2.2.6. Protección social para defender a las personas de los efectos adversos de la transición y fomentar la participación en ella

- 110.** La protección social sirve ante todo para amortiguar los efectos adversos de la transición o proporcionar compensación a quienes corren el riesgo de quedarse atrás. Al mismo tiempo, la protección social puede facilitar activamente una transición hacia economías sostenibles, inclusivas y generadoras de empleo. La combinación de regímenes contributivos (principalmente seguros sociales) y regímenes no contributivos y financiados con impuestos (en metálico o en especie) ha sido fundamental para la estabilización macroeconómica en épocas de crisis y transición, y a menudo ha ido acompañada de intervenciones activas en el mercado de trabajo.
- 111.** Del mismo modo, la aceptación y el éxito a largo plazo de las políticas climáticas y una transición justa dependerán de si las personas reciben apoyo frente a la intensificación de los riesgos, las repercusiones negativas y los nuevos requisitos laborales y de la forma en que lo reciban. Ofrecer protección frente a la pérdida repentina de los medios de subsistencia previene el malestar social que a veces puede conducir a la supresión de determinadas políticas. En Indonesia, por ejemplo, el Gobierno introdujo un sistema de transferencias en efectivo y amplió la atención de la salud en el contexto de las grandes reformas acometidas, que incluyeron la eliminación de las subvenciones a los combustibles fósiles, utilizadas tradicionalmente para aliviar la pobreza y estabilizar los precios; en concreto, puso en marcha un régimen nacional de seguro de salud que proporciona acceso a la atención de la salud a toda la población y cubre las cotizaciones de quienes no pueden pagarlas ⁹².

⁹² Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), *Setting a Sustainable Path toward Universal Health Coverage*, Indonesia Policy Brief, octubre de 2016; Gobierno de Indonesia, *Indonesia's Effort to Phase Out and Rationalise its Fossil-Fuel Subsidies*, 2019.

- 112.** Cuando se aplican sistemáticamente como parte de paquetes de políticas y medidas, los sistemas de protección social para todos, creados con el fin de proteger a las personas de la pérdida repentina de sus medios de subsistencia y promover la recuperación de perturbaciones y transiciones, permiten hacer frente, o incluso prevenir, los efectos adversos que pueden derivarse de una transición justa. La protección social también puede ofrecer a las personas el margen y los incentivos financieros necesarios para tomar decisiones y realizar inversiones sostenibles y verdes o evitar prácticas nocivas (por ejemplo, el uso excesivo de recursos naturales como la leña). Disponer de una base financiera segura también puede ayudar a diversificar los ingresos e impulsar la innovación y la adopción de nuevas tecnologías, en particular cuando se complementa con intervenciones para el cambio de comportamientos o con transferencias de activos. La protección social también ofrece la seguridad necesaria para que las empresas asuman riesgos, en particular en sectores nuevos o sectores afectados por la transición. Por último, la protección social proporciona a las personas recursos para que dediquen tiempo a desarrollar sus competencias y a acceder a nuevas oportunidades de empleo decente.
- 113.** Como parte de paquetes de políticas integrales, los sistemas de protección social también pueden y deben atender las necesidades de los niños, sus cuidadores, los jóvenes, las personas con discapacidad o enfermedades crónicas, los refugiados y los trabajadores migrantes, independientemente de su condición jurídica, así como de las personas de edad que también están expuestas a los efectos negativos del cambio climático y las políticas conexas. Estos efectos pueden incluir costos más altos para satisfacer las necesidades básicas, como alimentos, energía, vivienda y transporte. En consonancia con la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202), las garantías deberían asegurar como mínimo que todas las personas necesitadas tengan: 1) acceso a la atención de salud esencial, incluida la atención de la maternidad; 2) seguridad básica del ingreso para los niños, que asegure el acceso a la alimentación, la educación, los cuidados y cualesquiera otros bienes y servicios necesarios; 3) seguridad básica del ingreso para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez, y 4) seguridad básica del ingreso para las personas de edad.
- 114.** La protección social con un enfoque transformador en materia de género contribuye a promover el empleo de las mujeres y aumentar su poder de negociación y, por consiguiente, hace posible que un mayor número de mujeres participe en la economía formal y realice un trabajo decente. Una transición justa hacia una economía con bajas emisiones de carbono brinda la oportunidad de mejorar la protección social, en particular en lo que respecta a los riesgos relacionados con el clima, con sistemas apropiados que son inclusivos y tienen una perspectiva de género. Estos sistemas permiten reconocer, reducir y redistribuir el trabajo de cuidados no remunerado habitualmente realizado por mujeres y, de este modo, transformar las normas de género.
- 115.** En momentos en los que las personas cambian de empleo, sector, lugar de trabajo o etapa vital, la protección social cumple la importante función de compensar los desajustes del mercado de trabajo que previsiblemente dificultarán una transición justa. Entre ellos, cabe mencionar los desajustes *temporales* (cuando transcurre un periodo de tiempo entre la pérdida de empleo y la creación de empleo), los desajustes *espaciales* (cuando la pérdida y la creación de empleo no ocurren en el mismo país, región o comunidad), los desajustes *educativos* (cuando los requisitos de nuevos empleos no se corresponden con las competencias desarrolladas por los trabajadores en sectores en declive) y los desajustes *sectoriales* (cuando la pérdida y la creación de empleo afectan a sectores diferentes de la economía, lo que tiene repercusiones adicionales para las competencias). Estos desajustes pueden corregirse mediante la aplicación de diferentes conjuntos de políticas de protección social, como la protección en caso de desempleo, el mantenimiento de la cobertura del seguro de salud, la jubilación anticipada y la indemnización

por despido, ayudas en metálico o en especie, la cobertura (o subvención, exoneración o reembolso) de gastos como los de transporte, alojamiento o manutención, y otras formas de proporcionar a las personas los recursos necesarios para reincorporarse al mercado de trabajo. Una mayor adecuación de las prestaciones de protección social, el aprendizaje permanente y el apoyo en la transición puede facilitar las transiciones personales y profesionales y favorecer la movilidad en el mercado de trabajo. Muchas de estas medidas pueden ser abordadas a través del diálogo social en el plano político o en convenios colectivos.

► **Recuadro 9. Políticas recientes de protección social aplicadas en Australia y China para ayudar a los trabajadores en el proceso de transición**

Tras el cierre de plantas en la industria automotriz de Australia, el Gobierno introdujo un paquete de medidas que combinaban la asistencia a las empresas afectadas con la protección social para los trabajadores que perdieron su empleo y aquellos que corrían el riesgo de perderlo en las cadenas locales de suministro, para ayudar a pagar material relacionado con el trabajo y proporcionar formación y apoyo para los nuevos empleos, poniéndoles también en contacto con proveedores de servicios de empleo específicos. Estas medidas tienen por objeto evitar o compensar los desajustes que puedan producirse en el mercado de trabajo, potenciar la empleabilidad y promover medios de subsistencia sostenibles.

En China, las iniciativas para combatir las inundaciones, la erosión del suelo y la deforestación y promover la conservación forestal incluyeron la prohibición de la tala y otras medidas que hicieron que un gran número de personas perdieran sus ingresos, que dependían de la silvicultura. Los trabajadores que perdieron su empleo en la economía informal y que lo necesitaban recibieron apoyo consistente en formación profesional, acceso a servicios de colocación y prestaciones de desempleo. Además, los hogares situados en las regiones afectadas (como las que dependen de la leña o la agricultura) y en terrenos inclinados propensos a la erosión recibieron prestaciones monetarias y subsidios vinculados a actividades de forestación. Los regímenes de protección social, en particular si tienen en cuenta los aspectos climáticos, también pueden mitigar la vulnerabilidad a las perturbaciones climáticas y contribuir a reducir la pobreza

2.2.7. Políticas activas del mercado de trabajo a fin de facilitar la transición

- 116.** Las políticas activas del mercado de trabajo, en conjunción con las políticas de protección social, son herramientas fundamentales para mejorar la eficiencia del mercado de trabajo, especialmente en periodos de transición. Su objetivo es reducir el desempleo y mantener la vinculación de las personas con el mercado de trabajo, facilitando la correspondencia entre los solicitantes de empleo y las vacantes existentes; ayudándoles a mejorar y adaptar sus competencias; otorgando incentivos para que los solicitantes acepten ciertos empleos o para que las empresas contraten a determinadas categorías de trabajadores; y creando puestos de trabajo, ya sea mediante programas de empleo en el sector público o mediante subvenciones para el empleo en el sector privado ⁹³.

⁹³ Esta sección se basa en: OIT, *Soluciones eficaces: Políticas activas del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe*, 2016, 54.

► **Recuadro 10. Los programas públicos de empleo pueden facilitar la reducción de la pobreza, contribuyendo al mismo tiempo a alcanzar los objetivos medioambientales**

Los programas públicos de empleo desempeñan un papel clave, gracias a su función de protección social, para prestar asistencia a los trabajadores y poblaciones vulnerables. Programas de referencia —como el Programa Nacional de Garantía del Empleo Rural Mahatma Gandhi, en la India, el Programa Ampliado de Obras Públicas de Sudáfrica y el Programa de Redes de Seguridad Social Productivas en Etiopía— prestan apoyo cada año a millones de personas mediante la protección social, proporcionándoles seguridad de los ingresos y ofreciéndoles trabajos remunerados en la gestión de los recursos naturales. Estos programas pueden ayudar a proteger a los trabajadores vulnerables o afectados por el cambio climático, contribuyendo al mismo tiempo a la mitigación de sus efectos y a la adaptación al nuevo escenario, mediante inversiones en obras verdes.

- 117.** Las políticas activas del mercado de trabajo cumplen varias funciones. En el contexto de la acción climática, facilitan el acceso de los trabajadores a puestos vacantes o nuevas ocupaciones a fin de promover una transición justa. En periodos de crisis, estas políticas —combinadas con enfoques intensivos en empleo que aseguren un apoyo a los ingresos— son medios eficaces para ayudar a los mercados de trabajo, a los trabajadores y a las empresas ⁹⁴. El establecimiento de un marco integrado de políticas activas del mercado de trabajo y de medidas de apoyo a los ingresos puede ser decisivo para mitigar los efectos climáticos, como los producidos por fenómenos repentinos y graves (como inundaciones, huracanes o incendios), los provocados por fenómenos graduales (como la desertificación, la erosión costera o el incremento de las temperaturas) y los derivados de las políticas o el mercado (como la reasignación planificada de capital de actividades con alto nivel de emisiones de carbono a actividades con bajo nivel de emisiones) ⁹⁵. Para cada tipo de efecto, se requiere una combinación distinta entre las políticas activas del mercado de trabajo y las medidas de apoyo a los ingresos. Las herramientas disponibles a ese respecto abarcan desde los servicios de empleo de emergencia y los programas de inversiones intensivas en empleo hasta la formación para desarrollar las competencias y la iniciativa empresarial y los subsidios a la formación y el empleo.

2.2.8. Respeto de los derechos y las normas del trabajo en la transición

- 118.** Los derechos laborales son una parte fundamental del marco en el que se han de abordar los desafíos que plantea el logro de una transición justa para todos, ya que proporcionan una base jurídica que permite sustentar la concepción y aplicación de medidas. Las normas internacionales del trabajo tratan de dar respuesta a las preocupaciones que suscita una transición justa, regulando, entre otras cosas la promoción de la protección ambiental en el lugar de trabajo mediante normas sobre la seguridad y salud de los trabajadores, la garantía de que los trabajadores tengan derecho a participar en la toma de decisiones, a recibir información y a ser consultados, y la protección de los trabajadores en sectores afectados por la transición mediante la capacitación profesional y la protección social ⁹⁶.
- 119.** Para lograr una transición justa hacia una economía más verde, se requiere una justicia distributiva, que reconozca que las personas desplazadas por la transformación de un sector económico no pueden afrontar por sí mismas sus pérdidas económicas. En este contexto, los derechos a la no discriminación, a niveles de vida adecuados y al trabajo decente deberían

⁹⁴ Véase, por ejemplo, OIT, ISSA y OCDE, *Linking Income Support Measures to Active Labour Market Policies*, 2021.

⁹⁵ OIT, «The Role of Active Labour Market Policies for a Just Transition», Just Transition Policy Brief (de próxima publicación).

⁹⁶ Para tener una visión de conjunto sobre la sostenibilidad medioambiental y las normas internacionales del trabajo, véase: OIT, *Sostenibilidad medioambiental con empleo*, cap. 3.

constituir principios básicos. Además, una transición justa maximiza las repercusiones sociales positivas del cambio a una economía sostenible. Eso significa que los derechos de participación y el desarrollo de competencias también desempeñan una función esencial.

120. Las normas internacionales del trabajo pueden facilitar la comprensión de los derechos asociados a una transición justa y aportar soluciones y herramientas en materia de políticas sobre la forma de ejercer esos derechos. Por ejemplo, los trabajadores afectados por la transición tienen derechos de participación en consonancia con las normas internacionales del trabajo sobre la libertad sindical, el derecho de sindicación y el derecho de negociación colectiva, así como el derecho de cooperación y participación en consultas a nivel de empresa entre los trabajadores, los empleadores y los Gobiernos. De manera conjunta, estas normas pueden fortalecer el proceso a una transición justa proporcionando fundamentos jurídicos para la adopción de medidas.
121. Desde la perspectiva de las normas internacionales del trabajo, el ámbito de aplicación de los derechos para una transición justa no se limita a los trabajadores y comunidades afectados por las políticas de transición, sino que también abarca la protección de los trabajadores, el entorno de trabajo y el entorno general, a través de medidas que promuevan una sostenibilidad ambiental más amplia en el mundo del trabajo. Más concretamente, las normas internacionales del trabajo han ampliado la protección de los trabajadores y del entorno de trabajo para abarcar el entorno de vida natural mediante la regulación y la protección de la seguridad y salud en el trabajo, reconociendo así el vínculo indisociable entre la salud humana y la salud del entorno general.

2.2.9. Diálogo social y tripartismo al servicio de la cohesión social

122. La transición hacia economías sostenibles y generadoras de empleo exige un firme consenso social, apoyado por instituciones y procesos inclusivos. El diálogo social desempeña un papel crucial en la formulación de las políticas destinadas a promover la justicia social y a lograr progresos sociales, económicos y ambientales. La negociación colectiva puede contribuir al proceso de formulación de políticas mediante la inclusión de cláusulas pertinentes en los convenios colectivos.
123. La cohesión social es un elemento importante de una transición bien gestionada. El diálogo social permite a los empleadores y los trabajadores expresar sus intereses y perspectivas con respecto a todas las cuestiones en materia de políticas que repercuten en el mundo del trabajo, entre ellas el cambio climático y una transición justa. La mayoría de los países han adoptado medidas para prepararse y hacer frente al desafío del cambio climático y medioambiental —en ocasiones, pero no siempre, en consulta con los interlocutores sociales—. Una participación más sistemática de estos en la formulación, la aplicación y el seguimiento de dichas medidas puede allanar el camino hacia una mayor aceptación de las políticas sobre una transición justa ⁹⁷. Las negociaciones sobre las contribuciones determinadas a nivel nacional en el marco del Acuerdo de París sobre el Cambio Climático brindan otra oportunidad importante para mantener discusiones tripartitas eficaces sobre una transición justa en el mundo del trabajo.
124. El fortalecimiento de la capacidad de los interlocutores sociales para que comprendan bien las cuestiones relacionadas con el clima y sus consecuencias para las empresas y los trabajadores a los que representan, es esencial para mantener un diálogo social eficaz sobre una transición justa. Más allá del diálogo social, invitar a otras partes interesadas pertinentes a mantener consultas, como grupos de mujeres y organizaciones de apoyo a los pueblos indígenas, los migrantes y las

⁹⁷ OIT, *The Role of Social Dialogue and Tripartism in a Just Transition Towards Environmentally Sustainable Economies and Societies for All*, Just Transition Policy Brief, agosto de 2022.

poblaciones desplazadas por la fuerza o las personas con discapacidad, puede permitir incorporar una mayor variedad de experiencias y perspectivas, enriqueciendo así la discusión tripartita y beneficiando a más personas y grupos de la sociedad.

- 125.** Cuando da lugar a la inclusión de cláusulas pertinentes en los convenios colectivos, el diálogo social es un importante mecanismo para impulsar la adopción de medidas a nivel de empresa, sectorial, interprofesional y nacional con objeto de lograr una economía con bajas emisiones de carbono. Por ejemplo, la negociación colectiva puede servir para negociar la inclusión de compromisos medioambientales en los convenios colectivos que, si se traducen en instrumentos, se convierten en cláusulas vinculantes que podrían invocarse en los tribunales en caso de incumplimiento⁹⁸. También se pueden emplear otras herramientas para el diálogo social a fin de complementar esos convenios cuando es menos probable que los trabajadores vulnerables —por ejemplo, los extranjeros en situación irregular, en sectores económicos cruciales como la minería— estén sindicados, lo que supone que tienen menos posibilidades de expresar sus opiniones sobre sus condiciones de trabajo que los trabajadores nacionales⁹⁹.

► Recuadro 11. Experiencia de diálogo social para impulsar una transición justa

El diálogo social se ha utilizado para formular políticas y marcos destinados a promover una transición justa en varios países. En Alemania, el Gobierno federal estableció la Comisión de Crecimiento, Cambio Estructural y Empleo para lograr un consenso sobre la reducción gradual del carbón y promover una transición justa. Dicha comisión estaba compuesta por representantes de la industria energética, así como por empresas, sindicatos, administraciones locales, instituciones académicas y organizaciones medioambientales. El proceso comprendió una serie de reuniones de expertos, consultas, visitas sobre el terreno y deliberaciones. La Comisión elaboró un informe con recomendaciones que sentaron las bases para la formulación de políticas, en particular, inversiones en las regiones carboneras, importantes intervenciones en el mercado de trabajo e iniciativas de protección social en favor de los trabajadores y las comunidades que se han visto afectados.

El sector energético es un sector especialmente avanzado en lo que respecta a convenios colectivos entre empleadores y sindicatos. En Italia, por ejemplo, varias empresas energéticas y sindicatos han firmado convenios sobre una transición justa para gestionar los procesos de cambio asociados a la descarbonización, con disposiciones que abarcan desde la recualificación, el perfeccionamiento de las competencias y la redistribución hasta procesos de jubilación anticipada y de diálogo social.

El diálogo es considerablemente más difícil en sectores con niveles elevados de informalidad. No obstante, hay casos en los que ha desempeñado un papel importante. En la Argentina, las cooperativas han sido fundamentales en la sindicación de los recicladores informales y, tras la constitución de varias alianzas, se estableció una confederación nacional de trabajadores de la economía informal. Las negociaciones con el Gobierno local concluyeron con el reconocimiento jurídico de los trabajadores y la adopción de medidas para mejorar las condiciones de trabajo y los servicios de apoyo.

- 126.** Se han concertado convenios colectivos que aseguran salarios y condiciones de trabajo decentes, formación y actualización de competencias y políticas activas del mercado de trabajo para apoyar a los trabajadores durante las transiciones en el mercado de trabajo¹⁰⁰. Los convenios colectivos incluyen una gran variedad de temas relacionados con una transición justa, como las cláusulas medioambientales y las disposiciones sobre la seguridad y salud en el trabajo, el uso de las modalidades de teletrabajo, las prestaciones en especie para que los trabajadores utilicen medios de transporte sostenibles, el derecho de los trabajadores a negarse a realizar tareas que puedan

⁹⁸ Juan Escribano Gutiérrez y Paolo Tomassetti, *Labour and Environmental Sustainability: Comparative Report*, Agreement, 2020, 18.

⁹⁹ Mylène Coderre-Proulx, Bonnie Campbell e Issiaka Mandé, *International Migrant Workers in the Mining Sector*, OIT, 2016, 24.

¹⁰⁰ OIT, «The role of collective bargaining for a just transition», documento de trabajo (de próxima publicación).

suponer el incumplimiento de la legislación ambiental, la protección de los trabajadores durante catástrofes climáticas, el deber de los empleadores y de los trabajadores de abordar el cambio climático, la formación para lograr una transición justa, la protección de los denunciantes de irregularidades, las cláusulas de seguimiento y evaluación y las prácticas de adquisición ecológica.

- 127.** A pesar de la importancia de una transición justa, solo el 23 por ciento de los convenios analizados por la OIT abordan aspectos ambientales. Aunque las cláusulas relativas a aspectos ambientales son más comunes en los convenios de los países de ingresos elevados, sobre todo en Europa, también se pueden encontrar en otras regiones ¹⁰¹. La presencia o la ausencia de cláusulas sobre una transición justa depende en gran medida de las características del sistema de negociación colectiva de cada país. Un sistema de negociación con una coordinación central por parte de los sindicatos puede favorecer la incorporación de este tipo de cláusulas, permitiendo así que los sindicatos amplíen las negociaciones y regulen condiciones de trabajo específicas relacionadas con el cambio climático.

2.3. Concepción, gestión y financiación de una transición justa e inclusiva

- 128.** La consecución de la agenda sobre el cambio climático y medioambiental está estrechamente relacionada con el desarrollo humano. Lograr ambos objetivos simultáneamente exige una gobernanza eficiente y una buena coordinación de las políticas, que hagan especial hincapié en la equidad social.

2.3.1. Coordinación de las políticas e inclusión

- 129.** En el presente contexto de múltiples crisis y complejas realidades políticas, proliferan las políticas y los planes de acción. Sin embargo, muchos carecen de financiación y no se han llevado a la práctica. Invertir en el desarrollo sostenible a menudo es considerado como un costo a corto plazo, más que una inversión a largo plazo. No obstante, la inacción conlleva costos elevados que solo se vuelven pagaderos a medio o largo plazo. Aun así, incluso a corto plazo, invertir en el desarrollo sostenible no tiene por qué ser perjudicial para la economía. El Banco Mundial estima que, en su conjunto, los países pueden reducir sus emisiones en un 70 por ciento sin que ello tenga repercusiones notables en el crecimiento económico, siempre que las políticas estén bien concebidas y se disponga de financiación ¹⁰². Para lograrlo, se requerirían fondos de fuentes públicas y privadas por un total, en promedio, del 1,4 por ciento del PIB.
- 130.** Sin embargo, la carga de la financiación no se divide equitativamente entre los países; en los países de ingresos bajos, las necesidades de financiación pueden superar el 5 por ciento del PIB. Dado que los recursos internos no son suficientes para sufragar ese costo, la aplicación de medidas eficaces en materia de políticas depende de que los países desarrollados cumplan sus obligaciones con arreglo a lo dispuesto en el artículo 4 de la Convención Marco y en el artículo 9 del Acuerdo de París, de los que son parte todos los Estados Miembros de la OIT. Según lo dispuesto en el párrafo 7 del artículo 4 de la Convención Marco, la medida en que los países en desarrollo lleven a la práctica sus compromisos en virtud de la Convención dependerá de la manera en que los países desarrollados lleven a la práctica efectivamente sus compromisos de proporcionar recursos financieros y facilitar la transferencia de tecnología a los países en

¹⁰¹ OIT, *Informe sobre el Diálogo Social 2022: La negociación colectiva en aras de una recuperación inclusiva, sostenible y resiliente*, 2022, 96-97.

¹⁰² Grupo Banco Mundial, *Climate and Development: An Agenda for Action*, noviembre de 2022, 39.

desarrollo. Además de los costos directos relacionados con la mitigación y la adaptación, se necesitarán fondos para sufragar el costo social de la recualificación de los trabajadores, el fortalecimiento de la protección social y otras medidas para asegurar que el proceso sea justo e inclusivo. Por consiguiente, la coordinación de las medidas y obligaciones a nivel nacional e internacional es fundamental para que las Partes en la Convención cumplan sus promesas.

- 131.** La coherencia de las políticas es clave para lograr una transición justa, ya que genera sinergias y mitiga las discrepancias entre los distintos ámbitos en materia de políticas, entre las políticas climáticas y laborales y también entre las nueve esferas de políticas identificadas en las *Directrices de política para una transición justa*. Unos mecanismos de coordinación que funcionen correctamente pueden impulsar una planificación y una aplicación eficaces de las políticas de los distintos departamentos e instituciones gubernamentales. Como se muestra más adelante, varios países han establecido estrategias integradas, comisiones intergubernamentales y plataformas con múltiples partes interesadas para impulsar esa coordinación institucional y asegurar la coherencia de las políticas.
- 132.** La gestión de una transición hacia economías inclusivas, sostenibles y generadoras de empleo exige un firme consenso social, apoyado por sistemas de gobernanza coherentes y ágiles, instituciones capaces y procesos inclusivos. Se requieren alianzas sólidas para lograr un consenso social que facilite una transformación social y económica inclusiva, sustentada en reformas legislativas y reglamentarias y en su aplicación efectiva. Por consiguiente, las instituciones, tanto a nivel nacional como local, deben adquirir nuevas capacidades para dirigir y facilitar un proceso de cambio inclusivo y la participación de las partes interesadas ¹⁰³.
- 133.** Los procesos inclusivos también requieren decididos esfuerzos para incluir a los distintos grupos en igualdad de condiciones. Por ejemplo, al abordar cuestiones como la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor y la conciliación de la vida laboral y la vida privada y al prevenir y combatir la violencia y el acoso se pueden transformar los roles de género y brindar más oportunidades para las mujeres. Además, inculcar actitudes positivas hacia las capacidades de las personas con discapacidad e integrar los principios de acceso y diseño universales no solo permitirían abordar los obstáculos a su inclusión, sino que también contribuirían a la configuración de sociedades inclusivas para todos ¹⁰⁴.
- 134.** En el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169) se proporcionan importantes orientaciones sobre la participación y la consulta de los pueblos indígenas en los procesos de adopción de decisiones, que contribuyen a garantizar sus derechos, proporcionando seguridad jurídica a sus actividades económicas y alentando inversiones responsables. También sirven para apoyar los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas, su función en la gestión de los recursos naturales y el fomento de empresas dirigidas por ellos. Todo esto es clave para la acción climática y una transición justa ¹⁰⁵. Además, sigue siendo fundamental abordar la interseccionalidad de la discriminación y la «invisibilidad» en las medidas y políticas climáticas y otras medidas y políticas ambientales ¹⁰⁶. Por consiguiente, la inclusión en los procesos de adopción de decisiones a nivel local, nacional, regional e internacional es crucial.

¹⁰³ Equipo de Trabajo Interinstitucional, *Global Accelerator on Jobs and Social Protection for Just Transitions*, sin fecha.

¹⁰⁴ OIT, *Las personas con discapacidad en una transición justa hacia una economía con bajas emisiones de carbono*, Resumen de política, octubre de 2019, 7.

¹⁰⁵ OIT, *Indigenous Peoples and a Just Transition for All*.

¹⁰⁶ OIT, «*Nothing About Us Without Us: Realizing Disability Rights through a Just Transition Towards Environmentally Sustainable Economies and Societies*», Just Transition Policy Brief, noviembre de 2022.

► Recuadro 12. Medidas emprendidas por las organizaciones de la sociedad civil en favor de la justicia social

Los grupos de la sociedad civil abogan cada vez más por la justicia social en los procesos climáticos. Por ejemplo, en la Declaración Mundial de la Juventud, que se presentó en la COP26, se dio especial prominencia a una transición justa y a los empleos verdes. De igual forma, el Grupo de Mujeres y Género ha propugnado por una transición justa en numerosas conferencias climáticas. Estas actividades de promoción también permiten tender puentes entre dichos grupos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores, que además reciben formación por parte de la OIT sobre una transición justa.

Los pueblos indígenas y sus organizaciones tienen mucho interés en abordar el cambio climático y medioambiental y desempeñan un papel importante en la promoción de una transición justa. A nivel internacional, se reconoce cada vez más que los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas son cruciales para la acción climática. La Plataforma de las Comunidades Locales y los Pueblos Indígenas, que forma parte del proceso de la CMNUCC, por ejemplo, ha incluido la cuestión de «las políticas y medidas relativas al cambio climático» como uno de los tres pilares principales de su plan de trabajo para 2022-2024. Un ejemplo a nivel nacional es el Canadá, donde las mujeres indígenas de la Primera Nación Kainai, que custodian conocimientos sobre gestión ambiental, dirigieron un proyecto en colaboración con científicos y profesionales para incrementar los conocimientos y competencias de su comunidad sobre el cambio climático. A nivel sectorial, la *Right Energy Partnership with Indigenous Peoples* es una alianza de múltiples partes interesadas dirigida por pueblos indígenas, cuyo objetivo es aumentar los sistemas de energía renovable que respeten los derechos humanos y aprovechar las contribuciones de los pueblos indígenas para hallar soluciones.

- 135.** Para lograr una aplicación eficaz de las políticas también es necesario realizar un seguimiento activo, a fin de poder introducir ajustes cuando corresponda. En 2013, la 19.ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo adoptó la primera norma estadística internacional para apoyar la medición de los empleos verdes en las estadísticas oficiales a nivel nacional ¹⁰⁷. Dicha norma facilita el desarrollo de un sistema integral de estadísticas sobre empleo en el sector del medioambiente, con objeto de proporcionar una base estadística adecuada para distintos usuarios de datos. No obstante, se requiere un mayor uso de la norma para hacer un seguimiento de la transición hacia una economía verde y de los niveles y tendencias respecto de los empleos verdes. Si se recopilan los datos pertinentes y estos se utilizan para fundamentar la toma de decisiones, la norma puede servir de base para la planificación, concepción y evaluación de políticas ambientales y del mercado de trabajo armonizadas, incluidas las repercusiones en el número de personas empleadas en el sector ambiental y su nivel de competencias.

2.3.2. Coordinación de las políticas en la práctica

- 136.** La sinergia que genera la integración de los objetivos en materia de empleo, equidad y sostenibilidad ambiental constituye un motor poderoso del desarrollo sostenible. Las políticas medioambientales han comenzado a servir de punto de partida para incluir las dimensiones sociales y del empleo en la acción climática. Un creciente número de países están incorporando referencias a una transición justa o a los empleos verdes en sus contribuciones determinadas a nivel nacional en el marco del Acuerdo de París sobre el Cambio Climático. De los 170 países que han presentado contribuciones determinadas a nivel nacional actualizadas hasta el 31 de octubre de 2022, 65 hacen referencia a una transición justa ¹⁰⁸. Las evaluaciones de impacto social y en el empleo han servido de base para el establecimiento de las contribuciones determinadas a nivel

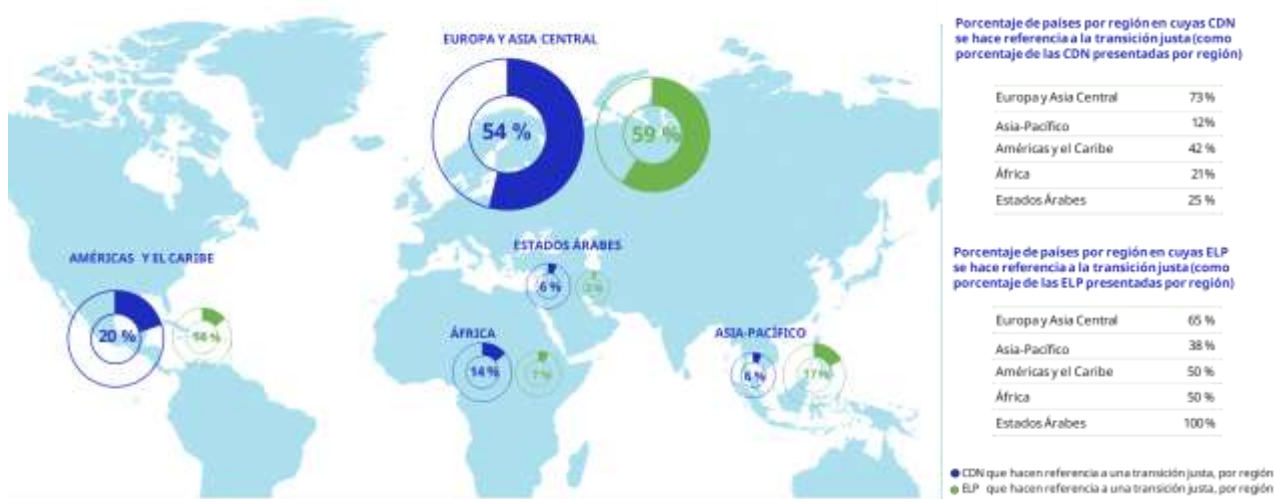
¹⁰⁷ OIT, *Directrices sobre una definición estadística de empleo en el sector del medio ambiente*, 19.ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, 2013.

¹⁰⁸ PNUD, *Cómo una transición justa puede ayudar a cumplir el Acuerdo de París*, 2022, 11.

nacional en varios países, como Nigeria o Zimbabwe, y han ayudado a concebir medidas de aplicación.

- 137.** El nivel de aceptación y alcance de los procesos de diálogo social en el establecimiento de las contribuciones determinadas a nivel nacional sigue siendo desigual entre los países. No obstante, en varios casos, el diálogo social ha servido de base para la formulación de esas contribuciones y ha proporcionado una plataforma para la participación de los interlocutores sociales. En Costa Rica, por ejemplo, el establecimiento de las contribuciones determinadas a nivel nacional se sustentó en consultas con los interlocutores sociales y en la colaboración con otras partes interesadas. Estos procesos ayudaron a establecer una contribución determinada a nivel nacional que tiene en cuenta específicamente las cuestiones de género y la inclusión. A medida que los países empiezan a ejecutar sus contribuciones, intentan aplicar elementos de una transición justa. Países como Colombia, por ejemplo, han comenzado a elaborar estrategias nacionales para guiar la aplicación de una transición justa.

► **Gráfico 2. Una transición justa en la planificación climática a corto y largo plazo**



Nota: CDN: contribuciones determinadas a nivel nacional; ELP: estrategias a largo plazo.

Fuente: PNUD, *Cómo una transición justa puede ayudar a cumplir el Acuerdo de París*, 12.

- 138.** Además de las contribuciones determinadas a nivel nacional, se han empezado a incluir consideraciones sobre una transición justa en las legislaciones climáticas nacionales. En Irlanda por ejemplo, la Ley de acción climática y desarrollo con bajas emisiones de carbono (Enmienda), de 2021, enuncia el «requisito de una transición justa hacia una economía climáticamente neutra que procure, en la medida de lo posible: i) maximizar las oportunidades de empleo, y ii) apoyar a las personas y comunidades que pueden verse negativamente afectadas por la transición». Dicha ley constituye la base jurídica del Plan de Acción sobre el Clima revisado, que se puso en marcha en diciembre de 2022 ¹⁰⁹. Este plan incluye una sección sobre la forma de asegurar una transición justa, que se rige por cuatro principios: aplicar un enfoque integrado, estructurado y basado en datos empíricos para determinar y planificar la respuesta a los requisitos para lograr una transición justa; dotar a las personas de las competencias adecuadas para que puedan participar en la futura economía de cero emisiones netas y sacar provecho de ella; compartir los costos de modo que los efectos sean equitativos y no se exacerbén las desigualdades existentes, y entablar

¹⁰⁹ Gobierno de Irlanda, *Climate Action Plan 2023: Changing Ireland for the Better*, 68-70.

un diálogo social para asegurar el empoderamiento de los ciudadanos y comunidades afectados y que estos ocupen un lugar central en el proceso de transición. El marco para una transición justa se está integrando progresivamente en el ciclo anual del Plan de Acción sobre el Clima y en la formulación de políticas sectoriales.

- 139.** La aplicación de los compromisos y disposiciones sobre una transición justa en las políticas climáticas y de otra índole exige una coordinación y una coherencia eficaces de las políticas en los distintos sectores, ámbitos normativos y niveles de gobierno. En diciembre de 2020 se estableció en Sudáfrica la Comisión Presidencial sobre el Cambio Climático con el mandato de supervisar y facilitar la consecución de una transición justa hacia una economía y una sociedad con bajas emisiones de carbono y resilientes al cambio climático ¹¹⁰. La Comisión se fijó el objetivo de elaborar un marco para lograr una transición justa mediante la celebración de amplias consultas con empresas, sindicatos y mandantes comunitarios como medio de impulsar la coordinación y la coherencia en su planificación de una transición justa. En dicho marco se establecen la visión, los principios rectores, —basados en la Carta de Derechos de la Constitución de Sudáfrica—, y los principales ámbitos de políticas, modalidades de gobernanza y financiación de una transición justa en Sudáfrica. Con respecto a las modalidades de gobernanza, el marco presenta las funciones de los gobiernos nacionales y subnacionales y de los interlocutores sociales. La variedad de ámbitos de políticas abarcados —desarrollo de los recursos humanos y de las competencias; desarrollo industrial, diversificación económica e innovación, y protección social— pone de manifiesto la voluntad por asegurar la coherencia en el diverso tejido económico y social del país.
- 140.** En varios países, la transición hacia la sostenibilidad ha tenido efectos localizados, por lo que la atención se ha centrado especialmente en la elaboración de planes y políticas subnacionales, a menudo en relación con las regiones dependientes del carbón. En España, las repercusiones del cierre de minas y centrales termoeléctricas de carbón se abordaron en primer lugar mediante acuerdos sectoriales entre el Gobierno, los sindicatos y las empresas propietarias de las minas y centrales eléctricas ¹¹¹. Ello incluyó una serie de medidas de apoyo a corto plazo para los trabajadores, así como disposiciones para la reasignación y la recolocación. Los acuerdos sectoriales se complementaron con medidas más amplias como una Estrategia de Transición Justa, un Plan de Acción Urgente y un conjunto de Convenios de Transición Justa. Estos últimos proporcionan un medio de coordinación y establecen una combinación de medidas para mejorar las competencias y la empleabilidad de los trabajadores afectados, facilitan protección en forma de protección social no contributiva y contributiva (como asistencia social y seguridad social, respectivamente), aumentan las oportunidades de empleo de los trabajadores que han perdido sus puestos de trabajo en la recuperación y restauración ambiental, y establece un servicio de mejora de empleo. Un segundo componente importante de la combinación de políticas es la diversificación económica de las áreas y regiones afectadas. Las medidas incluyen la promoción del desarrollo empresarial en actividades como la economía circular, el turismo rural y la industria agroalimentaria, y la inversión en proyectos de energía renovable, infraestructuras y servicios públicos. El marco se centra especialmente en medidas subnacionales, pero está concebido para asegurar la coordinación entre múltiples niveles de gobierno.

2.3.3. Cometidos de los interlocutores sociales

- 141.** Las organizaciones de empleadores y de trabajadores desempeñan un cometido esencial en el fomento de una transición justa mediante el diálogo social y el apoyo a sus miembros para

¹¹⁰ Comisión Presidencial sobre el Cambio Climático, *A Framework for a Just Transition in South Africa*, junio de 2022.

¹¹¹ Gobierno de España, *España, avanzando en una transición energética justa*, julio de 2022.

fundamentar las políticas y negociar acuerdos. Su labor de promoción, que contribuye a los debates en materia de políticas y a la adopción de decisiones, ayuda a expresar las preocupaciones y prioridades de sus miembros acerca de la agenda sobre el cambio climático y medioambiental, así como acerca de las políticas relativas a una transición justa. Proteger el trabajo decente, fomentar un desarrollo económico sostenible y velar por que los interlocutores sociales intervengan en los procesos de formulación de políticas son temas recurrentes de las iniciativas de promoción en los planos internacional, nacional, sectorial y local.

142. Los interlocutores sociales participan en los foros internacionales sobre política climática. De hecho, en las reuniones de la Conferencia de las Partes de la CMNUCC, la CSI participa activamente en el grupo sindical de organizaciones no gubernamentales (ONG), y la OIE trabaja con otras organizaciones de empleadores y ONG empresariales e industriales. Los esfuerzos de promoción que los interlocutores sociales realizan son esenciales para plantear las cuestiones relativas al trabajo decente en los procesos internacionales relacionados con el clima y contribuir a la armonización de las referencias y definiciones con las *Directrices de política para una transición justa*.
143. En su labor de promoción nacional, los interlocutores sociales tienen la posibilidad de organizar campañas públicas, realizar estudios, presentar documentos de toma de posición, y efectuar análisis empresariales y laborales destinados a fundamentar las políticas climáticas y los planes para una transición justa. No todos los interlocutores sociales tienen la misma capacidad de compromiso con la acción por el clima y una transición justa, pero las organizaciones de trabajadores y de empleadores han acometido varias iniciativas de este tipo en numerosos países, como Alemania, Australia, Bélgica, el Brasil, Burundi, el Canadá, Colombia, España, Finlandia, la India, el Japón, los Países Bajos, el Reino Unido, Sudáfrica o Suecia.
144. Las iniciativas de los interlocutores sociales reflejan en gran medida las realidades concretas que los trabajadores y los empleadores deben afrontar en cada país, incluido el temor a que la transición a economías con bajas emisiones de carbono destruya puestos de trabajo. En Sudáfrica, por ejemplo, el Congreso de Sindicatos de Sudáfrica ha elaborado un modelo de transición justa para los trabajadores aplicable a tres sectores fundamentales, con objeto de ayudar a los trabajadores a llevar a cabo negociaciones sobre una transición justa a escala nacional, sectorial y en los lugares de trabajo. Dicho modelo y el manual de aplicación correspondiente contienen propuestas de prácticas recomendables y de políticas, que el Congreso de Sindicatos y sus afiliados utilizarán a la hora de negociar las políticas relativas al clima. También las organizaciones de empleadores han acometido iniciativas climáticas, entre las que cabe citar el documento de toma de posición elaborado por el Movimiento de las Empresas de Francia (MEDEF) sobre el paquete de medidas «Objetivo 55» de la Comisión Europea, y el plan de acción voluntario de la Federación Empresarial del Japón destinado a crear una sociedad que optimice el ciclo de los materiales.
145. Las organizaciones de empleadores han ampliado sus servicios dedicados a las cuestiones medioambientales y climáticas para atender las necesidades emergentes de sus miembros. Por ejemplo, la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia ha implementado una iniciativa sobre la biodiversidad para orientar al sector privado sobre la manera de integrar la biodiversidad en sus operaciones, y también para crear oportunidades de diálogo intersectorial, desarrollo de capacidades, intercambio de experiencias, y fomento de la formulación y la aplicación de políticas e instrumentos encaminados a mejorar los resultados medioambientales de las empresas. Se tiene constancia de ejemplos similares en países como Dinamarca, Egipto, Ghana, Kenya, la República Unida de Tanzania y Sudáfrica, entre otros.
146. Del mismo modo, las organizaciones de trabajadores adoptan medidas para atender las necesidades de sus miembros sobre el terreno. En Burundi, por ejemplo, los trabajadores de la

economía informal representan más del 95 por ciento de la fuerza de trabajo y están desproporcionadamente expuestos a los efectos del cambio climático. Por esta razón, la Confederación de Sindicatos de Burundi prioriza las actividades dedicadas a las medidas de adaptación, tanto en los lugares de trabajo como a escala nacional. Se está formando a los representantes locales en la utilización de una herramienta de evaluación de la vulnerabilidad que puede aplicarse a oficios y lugares de trabajo específicos, así como en la formulación y negociación de intervenciones de adaptación. Con el apoyo de la Central General de Sindicatos Liberales de Bélgica, la Confederación de Sindicatos de Burundi instaura mecanismos para que los representantes compartan entre sí las medidas de adaptación adoptadas a nivel local y que estas se utilicen en los planes nacionales relativos al cambio climático.

147. Dado que la transición comporta una importante dimensión sectorial, los interlocutores sociales también llevan a cabo iniciativas específicas por sectores. Estas incluyen evaluaciones y el desarrollo de conocimientos, actividades de promoción, estrategias sectoriales, acuerdos sectoriales y empresariales y servicios de apoyo, que se complementan con el intercambio de experiencias a escala internacional.
148. La gran importancia que se otorga a la transición energética en la formulación de políticas se refleja en el elevado número de iniciativas que los interlocutores sociales dedican a la cuestión de la energía y que se ajustan a cada contexto nacional. Por ejemplo, el Consejo Australiano de Sindicatos promueve la creación de una autoridad nacional para la transición energética, que estaría dotada de una estructura de gobierno tripartita. En el plano local, el Consejo de Oficios del Estado de Victoria y su organización afiliada, el Sindicato de la Construcción, la Silvicultura, el Sector Marítimo, la Minería y la Energía, han constituido la cooperativa *Earthworker Smart Energy*, que se dedica esencialmente a efectuar renovaciones para lograr la eficiencia energética. Esta cooperativa tiene por objeto conseguir ahorros de energía, además de generar empleo y velar por que la transición energética beneficie económicamente a los trabajadores, en particular las mujeres y las personas desfavorecidas, así como a sus comunidades respectivas.
149. Un tema que suscita gran atención de los interlocutores sociales y los Gobiernos en relación con una transición justa es el desarrollo de las competencias profesionales. En el Reino Unido, por ejemplo, los trabajadores y los empleadores han colaborado con el Gobierno en la creación de un pasaporte de competencias energéticas para ayudar a los trabajadores de las plataformas de petróleo y gas en alta mar a adquirir competencias profesionales transferibles que les permitan encontrar trabajo en el sector de las energías renovables mar adentro. En Sudáfrica, Empresarios Unidos de Sudáfrica y sus asociados están intentando resolver los problemas en materia de competencias profesionales e inversión que plantea la eliminación paulatina del carbón. Para ello desarrollan modelos financieros orientados a diversas soluciones energéticas no contaminantes y evalúan las necesidades existentes en términos de empleo y competencias profesionales para asegurar la transición.
150. La necesidad de descarbonizar el sector del transporte y de mejorar su sostenibilidad es hoy cada vez más evidente. Las medidas requeridas para ello tendrán importantes efectos indirectos en la industria marítima, que emplea a casi 2 millones de marinos y asegura en torno al 90 por ciento del transporte comercial del mundo. A escala internacional, la Organización Marítima Internacional ha adoptado, en virtud de su tratado para la prevención de la contaminación, una serie de medidas de obligado cumplimiento destinadas a reducir considerablemente la intensidad de carbono y las emisiones de gases de efecto invernadero producidas por el transporte marítimo internacional. En la COP26, la Cámara Naviera Internacional, la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte y el Pacto Mundial de las Naciones Unidas aunaron fuerzas para formar el Grupo de Trabajo Marítimo de Transición Justa, cuyo objetivo es impulsar la

descarbonización del transporte marítimo, además de propiciar una transición justa para la fuerza de trabajo marítima.

151. Las iniciativas que propugnan la participación de los interlocutores sociales en la economía circular están en auge. Las iniciativas sectoriales llevadas a cabo en países como la Argentina, Colombia, México, el Perú y el Uruguay han impulsado el Programa de Trabajo Decente y la economía circular. Por ejemplo, en el Uruguay, los empleadores han elaborado un nuevo mercado virtual para los residuos y los subproductos, y el Gobierno del Perú colabora con los interlocutores sociales para mejorar la seguridad y salud en el trabajo de quienes trabajan en el sector de los desechos eléctricos y electrónicos de la economía informal.
152. Los interlocutores sociales también se muestran activos en otros muchos sectores, como la educación; los servicios públicos; el sector de la construcción en la Unión Europea; la agricultura sostenible en la Unión Europea, Ghana y Malawi, y la industria textil en Bangladesh, Camboya, Indonesia y Viet Nam.
153. Dada la complejidad de los efectos que la transición surte en el mundo laboral y los rápidos cambios que los trabajadores deben afrontar, las organizaciones de empleadores y de trabajadores desempeñan una importante función en el desarrollo de los conocimientos y de las capacidades a escala internacional. La CSI ha creado un centro de transición justa para proporcionar a los sindicatos material de orientación, formación y apoyo técnico sobre su participación en los planes, las políticas y las campañas relativos a una transición justa. Por su parte, la OIE ha elaborado productos de divulgación de conocimientos, además de crear un grupo de trabajo de transición justa y la Alianza de Empleadores para las Competencias Ecológicas a fin de ayudar a sus miembros en las cuestiones esenciales para los empleadores relacionadas con el cambio climático y una transición justa.

2.3.4. Financiar una transición justa

154. Para lograr una transición justa es preciso acompañar las buenas políticas con estrategias y corrientes de financiación adecuadas a los objetivos de la transición justa. De manera muy similar a los Objetivos de Desarrollo Sostenible a los que contribuye, el logro de una transición justa requiere el acceso a fuentes de financiación económicamente asequibles, estables y durante un periodo prolongado, así como la utilización eficaz de estas ¹¹². Según el Plan de Implementación de Sharm el-Sheikh, «es necesario invertir anualmente unos 4 billones de dólares de los Estados Unidos en energías renovables hasta 2030 para poder alcanzar en 2050 el cero neto en emisiones y [...] se prevé que la transformación mundial hacia una economía con bajas emisiones de carbono requerirá una inversión de al menos 4 a 6 billones de dólares al año».
155. La diversidad y la escala de los requisitos de financiación vinculados a una transición justa, la escasez de espacio fiscal, la creciente vulnerabilidad de muchos países en desarrollo al endeudamiento y el deterioro de las condiciones imperantes en los mercados financieros mundiales aconsejan combinar eficazmente fuentes de financiación distintas: públicas y privadas, nacionales e internacionales. Es esencial contar con una amplia gama de actores del ecosistema financiero que faciliten una financiación adecuada para lograr una transición justa ¹¹³.

¹¹² Naciones Unidas, Equipo de Tareas Interinstitucional sobre la Financiación para el Desarrollo, *Financing for Sustainable Development Report 2022*, 18.

¹¹³ El déficit anual de financiación de los ODS se estima en al menos 3,9 billones de dólares de los Estados Unidos (OCDE, *Global Outlook on Financing for Sustainable Development 2023: No Sustainability Without Equity*, 23). Según las estimaciones, para evitar los peores efectos del cambio climático, se necesitarán flujos financieros anuales por una cuantía de al menos 4,3 billones de dólares de los Estados Unidos de aquí a 2030 (Climate Policy Initiative, *Global Landscape of Climate Finance: A Decade of Data: 2011–2020*, 2022, 4).

- 156.** Los Gobiernos cumplen un cometido esencial. Pueden facilitar instrumentos en todos los ámbitos de la transición justa e incorporar las consideraciones relativas a esta en sus estrategias de financiación e inversión, incluso mediante la elaboración de marcos nacionales de financiación integrados y la consignación de fondos públicos. También tienen el poder de influir en la calidad del entorno empresarial y de mejorarla para fomentar el desarrollo de empresas sostenibles. Las políticas macroeconómicas son un elemento importante de la financiación con miras a una transición justa ¹¹⁴. Definen el contexto macroeconómico y pueden propiciar la movilización de fondos (por ejemplo, a través de impuestos medioambientales o impuestos sobre las emisiones de carbono) o la creación de espacio fiscal (por ejemplo, reformando las subvenciones a los combustibles fósiles) que pueden utilizarse para alcanzar objetivos medioambientales y sociales y asegurar una redistribución equitativa de los resultados correspondientes. Las finanzas públicas nacionales desempeñan una función esencial en varias esferas de política ya tratadas en el presente informe, por lo que es preciso explorar y aplicar opciones financieras adecuadas ¹¹⁵.
- 157.** Las finanzas públicas no son la única fuente que permite financiar una transición justa: también existe un margen importante para movilizar fondos del sector privado, en particular para financiar las empresas dedicadas a actividades económicas sostenibles y con bajas emisiones de carbono, que adoptan medidas de descarbonización o fortalecen su resiliencia. En los últimos años se ha registrado un aumento notable de la financiación sostenible ¹¹⁶. La financiación del sector privado representa actualmente una proporción importante de las corrientes financieras compatibles con el objetivo de rebajar las emisiones de gases de efecto invernadero y con un desarrollo resiliente al clima ¹¹⁷, y ello representa una oportunidad extraordinaria. Existen también otras oportunidades de inversión similares en soluciones basadas en la naturaleza, aunque por el momento su potencial no se aprovecha suficientemente ¹¹⁸.
- 158.** Los proveedores de servicios financieros del sector privado pueden contribuir en gran medida a la financiación de una transición justa incorporando una perspectiva de transición justa en sus estrategias de sostenibilidad y en sus actividades ¹¹⁹. Algunos actores, en especial los inversionistas, están empezando a dar pasos en esa dirección, pero sus esfuerzos son todavía incipientes. Entre las trabas que impiden intensificar estos esfuerzos cabe citar la infraestructura del mercado y la reglamentación de la financiación sostenible, todavía ampliamente centradas en objetivos medioambientales y menos en objetivos sociales, cuando promover una transición justa depende de la gestión integrada de los objetivos sociales y medioambientales y de la relación existente entre ellos.
- 159.** La adhesión de los actores del sector privado a las consideraciones relativas a la transición justa puede fortalecerse mediante el desarrollo y la mejora de los marcos de financiación sostenible, a fin de que estos tomen en consideración y promuevan los objetivos de una transición justa, en

¹¹⁴ Véase la sección 2.2.1 del presente informe.

¹¹⁵ UNCTAD, *Informe sobre el comercio y el desarrollo 2019: financiar un new deal verde global*, 31-32.

¹¹⁶ Según la UNCTAD, *World Investment Report 2022*, el valor de los productos de inversión relacionados con la sostenibilidad (en particular, los fondos sostenibles y los bonos sostenibles) existentes en los mercados financieros mundiales ascendió a 5,2 billones de dólares de los Estados Unidos en 2021, lo que representa un 63 por ciento más que en 2020.

¹¹⁷ Los actores privados aportaron alrededor de la mitad de la financiación total dedicada al clima, a saber, una media de 318 000 millones de los Estados Unidos por año, en 2019-2020: Climate Policy Initiative, *Global Landscape of Climate Finance*, 11.

¹¹⁸ PNUMA, *State of Finance for Nature 2022: Time to Act – Doubling Investment by 2025 and Eliminating Nature-Negative Finance Flows*, 39-40.

¹¹⁹ Brendan Curran *et al.*, *Making Transition Plans Just: How to Embed the Just Transition into Financial Sector Net Zero Plans*, London School of Economics and Political Science, Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, octubre de 2022, 29; Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, «Financing Sustainable Development» (de próxima publicación).

particular mediante la inclusión de requisitos e incentivos sociales, además de las metas climáticas ¹²⁰. Para impulsar la intervención del sector privado en la financiación de una transición justa es importante desarrollar la capacidad de los profesionales del sector financiero, por ejemplo, mediante actividades de sensibilización, pautas de orientación y herramientas prácticas ¹²¹. También es importante respaldar la innovación y la experimentación financieras, y realizar evaluaciones de impacto pormenorizadas.

► Recuadro 13. Apoyo de las políticas mediante la financiación y la inversión en la Unión Europea

El Mecanismo para una Transición Justa de la Unión Europea tiene por objeto compensar los efectos de la transición en los planos social y económico. Está vinculado a los planes territoriales de transición justa elaborados por los Estados miembros de la Unión Europea y se centra en las regiones, las industrias y los trabajadores que deberán afrontar los mayores retos en este contexto. Este mecanismo descansa sobre los tres pilares siguientes:

- 1) un Fondo de Transición Justa dotado con 19 200 millones de euros a precios corrientes, que se prevé que movilice alrededor de 25 400 millones de euros en inversiones;
- 2) un plan de inversiones privadas en virtud del programa InvestEU que ofrece una garantía presupuestaria y que se estima que movilizará entre 10 000 y 15 000 millones de euros en inversiones principalmente privadas e incluirá apoyo consultivo, y
- 3) un mecanismo de préstamo del sector público que combinará 1 500 millones de euros en subvenciones financiadas con cargo al presupuesto de la Unión Europea con 10 000 millones de euros en préstamos del Banco Europeo de Inversiones, para movilizar una inversión pública por valor de 18 500 millones de euros.

El Mecanismo para una Transición Justa forma parte del Pacto Verde Europeo, que aspira a que Europa sea el primer continente en conseguir la neutralidad climática para 2050. El conjunto de medidas previstas incluye desde el ambicioso objetivo de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero hasta la inversión en investigación e innovación, pasando por la preservación del medioambiente natural de Europa. Apoyado por las inversiones en tecnologías verdes, soluciones sostenibles y nuevas empresas, el Pacto Verde Europeo tiene por objeto contribuir a una nueva estrategia de crecimiento de la Unión Europea y trazar la senda de una transición que sea socialmente justa. El plan aspira a movilizar más de 1 billón de euros, procedentes tanto del sector público como del privado.

160. Pese al aumento de la financiación procedente del sector privado en los ámbitos climático y medioambiental, los países en desarrollo y las economías emergentes solo reciben una pequeña fracción de la financiación de este sector destinada a la acción por el clima ¹²². Para lograr una transición justa será preciso abordar la cuestión de la igualdad y la inclusión en el acceso a la financiación.
161. La asistencia oficial para el desarrollo puede coadyuvar a la financiación para una transición justa a través de sus múltiples canales, que incluyen desde los fondos por el clima y el medioambiente hasta los bancos multilaterales de desarrollo y acuerdos bilaterales. También cabe considerar la conversión de deuda pública y la reorientación voluntaria de derechos especiales de giro hacia los países en desarrollo para apoyar los objetivos de una transición justa. La financiación pública internacional también se puede utilizar para reducir el riesgo percibido e incentivar así las corrientes de financiación privada hacia las economías en desarrollo y dentro de ellas.

¹²⁰ OIT, *G20 Sustainable Finance Working Group Input Paper: Finance for a Just Transition and the Role of Transition Finance*, 2022, 17-19.

¹²¹ Por ejemplo, OIT y el LSE Grantham Research Institute, *Just Transition Finance Tool for Banking and Investing Activities*, 2022.

¹²² Se estima que, en los países en desarrollo, aproximadamente el 43 por ciento de las pequeñas y medianas empresas registradas tienen un déficit de financiación cifrado en casi 4,1 billones de dólares de los Estados Unidos: Corporación Financiera Internacional, *Banking on SMEs: Driving Growth, Creating Jobs*, septiembre de 2022, 11.

- 162.** En virtud de su mandato en favor del desarrollo y de la creciente atención que prestan al cambio climático, las instituciones financieras internacionales pueden cumplir una labor esencial en la financiación de una transición justa, tanto mediante sus propias actividades de financiación como a través de su colaboración con otras instituciones y clientes financieros. La financiación procedente de las instituciones financieras internacionales suele ofrecerse en condiciones favorables, e incluye la prestación de asistencia técnica a los clientes (incluidas las empresas e instituciones financieras privadas), lo cual ayuda a reducir el riesgo y el coste de la financiación y a aumentar el óptimo aprovechamiento de los fondos.
- 163.** Varios bancos multilaterales de desarrollo han empezado a abordar la transición climática desde la perspectiva social y del empleo, y algunos de ellos han elaborado iniciativas específicas al respecto. Es posible incrementar la contribución potencial de los bancos multilaterales de desarrollo a la financiación de una transición justa si las consideraciones inherentes a la transición justa se integran sistemáticamente en sus estrategias, si los aspectos del empleo y el trabajo decente se incorporan en sus procesos de préstamo e inversión, incluidos los destinados a los proyectos vinculados al clima y al medioambiente, y si se lleva a cabo una labor de sensibilización y desarrollo de capacidades sobre una transición justa entre las instituciones financieras asociadas ¹²³.
- 164.** Dado el alcance de la transición climática, los diversos actores deben intervenir de forma coordinada para financiar una transición justa a partir de distintas fuentes. Las diferencias en los mandatos, en la tolerancia al riesgo, en los requisitos de rendimiento financiero y en los horizontes de inversión, así como la diversidad de los efectos sociales deseados, pueden producir sinergias que contribuyan a ampliar la gama de recursos financieros disponibles para financiar una transición justa. Para facilitar soluciones de financiación mixtas que permitan movilizar la financiación internacional para el desarrollo a fin de atraer más capital privado, pueden utilizarse instrumentos como las garantías, el capital de inversión y los préstamos en condiciones favorables, que pueden contribuir a reducir o a transferir los riesgos de inversión percibidos, a mejorar el perfil de la relación entre el riesgo y la rentabilidad para los inversionistas privados, y a reducir el costo de los fondos destinados a financiar los proyectos que cumplen los criterios de una transición justa en los países en desarrollo ¹²⁴.
- 165.** Los fondos para el clima y el medioambiente cumplen un cometido importante en la financiación de la acción por el clima en los países en desarrollo. En las orientaciones impartidas por la COP27 a la Junta del Fondo Verde para el Clima se exhorta a reforzar el apoyo para una transición justa. Varias actuaciones podrían permitir que fondos climáticos y medioambientales como el Fondo Verde para el Clima, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial o el Fondo de Adaptación, prestasen una contribución significativa a la transición justa, en particular: efectuar evaluaciones sistemáticas del impacto de los proyectos en el empleo y en el plano social antes y después de la realización de los mismos; de ser necesario, complementar la financiación asignada a los proyectos con fondos destinados a las medidas para una transición justa, y establecer ventanillas de financiación con fines específicos. La decisión de la COP27 de crear un fondo para financiar pérdidas y daños también podría ser fundamental en apoyo de una transición justa, ya que proporcionaría recursos para ayudar a los países en desarrollo particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático a paliar eficazmente las pérdidas y los daños económicos y

¹²³ Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, «Financing Sustainable Development» (de próxima publicación).

¹²⁴ Naciones Unidas, Equipo de Tareas Interinstitucional sobre la Financiación para el Desarrollo, *Financing for Sustainable Development Report 2022*, 84-86.

no económicos derivados del cambio climático, como los fenómenos meteorológicos extremos y los de evolución lenta.

2.4. Enseñanzas y perspectivas

166. La noción de una transición justa ha cobrado impulso en el panorama político e institucional durante la última década y desde la elaboración de las *Directrices de política para una transición justa*. Esta tendencia se sustenta en el **creciente reconocimiento de las repercusiones sociales y en el empleo de las políticas climáticas y medioambientales, y las transformaciones económicas** que estas propician. También se basa en el hecho de que cada vez se reconoce más ampliamente que garantizar que la transición sea justa no responde solo a un imperativo moral, sino que es una condición necesaria dado el alcance y la magnitud de los cambios requeridos.
167. A pesar de la creciente aceptación de la noción de una transición justa entre los países y otras partes interesadas, la integración de consideraciones de índole económica, social y laboral en las políticas climáticas se está produciendo de forma desigual. Esto está dando lugar a una **falta de coherencia en materia de políticas** entre muchas contribuciones determinadas a nivel nacional y los instrumentos de lucha contra el cambio climático por un lado, y las políticas económicas y sociales por otro. Además, el diálogo social y los derechos laborales a veces han sido excluidos de las políticas, lo que socava los principios básicos de una transición justa. En ocasiones, ni siquiera la dimensión de sostenibilidad medioambiental ha sido suficiente para hacer frente a los retos climáticos y medioambientales. Esto puede minar la credibilidad de una transición justa y obstaculizar la consecución de progresos importantes. Por lo tanto, es necesario acelerar los esfuerzos en el contexto de las *Directrices de política para una transición justa*.
168. La noción de una transición justa sigue consistiendo en su mayor parte en compromisos de carácter general o breves referencias en documentos de política que todavía no se han articulado o concretado plenamente en medidas integrales ni se han puesto en práctica. Esto puede denotar, entre otras cosas, la falta de una comprensión común del concepto, dada su relativa novedad. Por consiguiente, **es urgente acelerar la adopción de medidas concretas** para evitar que se desvirtúen los principios y características del marco de políticas para una transición justa, en particular a través del «falso ecologismo», y se pierdan el impulso y la confianza entre las partes interesadas. Las actividades de fortalecimiento de la capacidad y de promoción adaptadas a las necesidades específicas y cambiantes de los Gobiernos y los interlocutores sociales, así como el intercambio internacional de experiencias que fomenta el aprendizaje, pueden contribuir sustancialmente a ayudar a los mandantes a acelerar e intensificar los esfuerzos.
169. Las experiencias de diferentes países y regiones ilustran la forma en que se está promoviendo una transición justa mediante distintas medidas. Algunas de ellas se clasifican de forma explícita como políticas de transición justa, mientras que otras que promueven objetivos en materia de empleo, igualdad y clima, no se clasifican como tales. Algunos países están formulando estrategias globales específicas a nivel nacional o local, otros están integrando los objetivos relacionados con una transición justa en diferentes ámbitos de política, y otros están aplicando una combinación de estos enfoques. Sin embargo, ambos enfoques son fundamentales y deben aplicarse conjuntamente para responder a las necesidades de cada contexto. **Una transición justa se hace efectiva a través de medidas de política específicas**, por ejemplo, políticas empresariales, de desarrollo de las capacidades y de protección social. Asimismo, **es esencial contar con marcos integrados, planes estratégicos y mecanismos de coordinación para garantizar la coherencia y el impacto** en todos los ámbitos y medidas de política y para hacer un uso efectivo de los recursos.

170. El diálogo social ha propiciado el desarrollo de varios procesos y políticas relacionados con una transición justa. Estos casos muestran el valor decisivo de **generar consenso en torno a las prioridades y medidas mediante el diálogo social en todo el proceso de elaboración y planificación de las políticas**. Además de los Gobiernos y los interlocutores sociales, otros actores, como los pueblos indígenas, los jóvenes y las comunidades, también tienen un gran interés en la transición. Se deben establecer mecanismos de consulta adecuados con miras a asegurar la inclusión de los grupos actualmente excluidos, lo cual implica asignar tiempo y recursos suficientes al proceso.
171. **La igualdad de género y los derechos laborales** están englobados en la noción de una transición justa, pero **a menudo no están integrados** o no se abordan suficientemente en las políticas relacionadas con una transición justa; por lo tanto, es fundamental reforzar su integración y, cuando proceda, elaborar instrumentos específicos. Además, los factores estructurales que son las causas fundamentales de la discriminación y la desigualdad deben abordarse aplicando medidas que no se limiten únicamente a las relacionadas con una transición justa. Puesto que una transición justa conlleva cambios importantes en las estructuras sociales y económicas, también brinda la oportunidad de redefinir las normas de género y de incluir a todos los géneros como actores del cambio para aprovechar al máximo los beneficios y acelerar la transición hacia sociedades más equitativas y sostenibles.
172. La transición energética, en particular la reducción gradual del carbón, ha ocupado un lugar prioritario en los debates sobre una transición justa. Al mismo tiempo, es fundamental reconocer que **otros muchos sectores intervienen en la transición a la sostenibilidad y también deben abordarse en las políticas**. Además, lograr una transición justa sin carbón para los trabajadores y las regiones que dependen de la industria del carbón exige adoptar un **enfoque que abarque toda la economía**.
173. Hay un reconocimiento cada vez mayor de la función de la **protección social como facilitador de una transición justa**. Replantear la función de la protección social y las políticas activas del mercado de trabajo conexas puede propiciar políticas proactivas que mitiguen el riesgo de perturbaciones derivado de la evolución de la naturaleza de los empleos cuando los trabajadores cambian de sector, tarea y ocupación. Además de las políticas prospectivas que tienen en cuenta las futuras necesidades en materia de competencias, preparan a quienes se incorporan al mundo laboral para el mercado del trabajo del mañana, y permiten al mismo tiempo a los trabajadores actuales mejorar su empleabilidad, es necesario adoptar un nuevo conjunto de políticas que abarquen los sistemas educativos y la formación para la adquisición de competencias, en combinación con la prestación de apoyo para que todas las personas aprovechen estas oportunidades.
174. Hasta la fecha, las políticas orientadas al logro de una transición justa se han centrado principalmente en evitar y abordar los efectos negativos de las políticas y estrategias de mitigación del cambio climático o en aprovechar las oportunidades económicas y de empleo en la economía verde. Habida cuenta del ritmo de los cambios, debe prestarse mayor atención a la **adaptación y las respuestas al cambio climático** y otros retos ambientales, incluida la **pérdida de biodiversidad** que está alterando las condiciones en las que operan los trabajadores y las empresas. Una transición justa entraña la adopción de un enfoque que englobe a toda la sociedad, que permita adaptar los modos de producción y consumo imperantes para evitar las consecuencias a largo plazo del cambio climático.
175. La función del sector privado en la gestión de los riesgos climáticos y medioambientales está recibiendo un mayor reconocimiento. Las empresas han adoptado enfoques innovadores que fomentan el desarrollo de tecnologías y prácticas empresariales nuevas y más ecológicas. El uso

inteligente de los incentivos, la creación de un entorno propicio para **aprovechar el potencial de los actores del sector privado**, y las prácticas normativas y reguladoras para garantizar la diligencia debida —con el fin de prevenir y mitigar los efectos negativos reales y potenciales de las actividades empresariales en las personas y el planeta— conforman un conjunto de políticas que pueden permitir aprovechar el potencial del sector privado para impulsar una transición justa.

- 176. Los interlocutores sociales han desempeñado un papel fundamental en la promoción de una transición justa** a nivel internacional, nacional, sectorial, local y de empresa. Llevan a cabo actividades de promoción, contribuyen a la elaboración de políticas a través del diálogo social y prestan apoyo a sus miembros y afiliados para responder a nuevas prioridades. Sin embargo, las capacidades institucionales y técnicas presentan diferencias, y las necesidades de los trabajadores y los empleadores evolucionan en consonancia con los rápidos cambios que experimentan las economías y los mercados de trabajo. Por consiguiente, es esencial intensificar el **fortalecimiento de la capacidad** de los interlocutores sociales de manera pertinente y acorde con sus necesidades, y velar por que los Gobiernos promuevan la creación, el desarrollo y la formalización de los mecanismos y estructuras de diálogo en todos los niveles.
- 177. Otros actores no estatales** han contraído compromisos o han llevado a cabo iniciativas en relación con una transición justa, lo que puede contribuir a promover y ampliar la labor al respecto. Los grupos de personas indígenas, de jóvenes y de mujeres que actualmente son los más afectados por las repercusiones negativas del cambio climático y medioambiental están alzando su voz para exigir resultados más equitativos. Por ello, será fundamental que los mandantes tripartitos encuentren formas de incorporar en su diálogo social las preocupaciones de grupos que actualmente están excluidos de los debates sobre las prioridades en materia de política.
- 178.** Es bien sabido que **la financiación desempeña una función esencial** para lograr una transición justa. Se necesitan diferentes fuentes de financiación: públicas y privadas, nacionales e internacionales. Establecer **vínculos coherentes entre las políticas de transición justa y los marcos de financiación** es de vital importancia para generar impacto a gran escala y movilizar inversiones que puedan respaldar la consecución de los objetivos de una transición justa.
- 179.** La adopción y aplicación de políticas e iniciativas para lograr una transición justa todavía se encuentran en la etapa inicial y no existen indicadores básicos ni criterios de medición convenidos. Esto implica que, por el momento, el impacto no se puede evaluar de forma sustantiva y sistemática. Será fundamental crear una base sólida de parámetros comparables, lo que exigirá, entre otros aspectos, la recopilación de datos en función de las variables clave que se determinen. Contar con **marcos de seguimiento y evaluación** convenidos y transparentes puede ayudar a hacer un seguimiento de los progresos, extraer las enseñanzas pertinentes y adoptar medidas correctivas, y por ello, constituyen un instrumento muy importante para garantizar la rendición de cuentas.

► Capítulo 3. Acción de la OIT

180. La acción que la Oficina lleva a cabo tanto en el plano mundial como nacional se basa en las *Directrices de política para una transición justa*. La labor de la Oficina se centra en tres esferas de importancia decisiva: i) fomentar la investigación y la comprensión de las repercusiones que tienen el cambio climático y medioambiental y las políticas conexas en el empleo y la equidad social; ii) promover respuestas del mundo del trabajo y favorecer el desarrollo de las capacidades de los mandantes de la OIT para asegurar el trabajo decente y la justicia social para todos, en particular recurriendo a la cooperación para el desarrollo como medio para prestar apoyo a los mandantes, y iii) participar en los procesos mundiales pertinentes y establecer alianzas estratégicas.

3.1. Fomentar la investigación y la comprensión de las repercusiones del cambio climático y medioambiental y de las políticas conexas en el empleo y la equidad social

181. Durante la última década, la OIT ha movilizado sus conocimientos técnicos y alianzas estratégicas para realizar una amplia gama de investigaciones basadas en datos empíricos y desarrollar herramientas y orientaciones prácticas relacionadas con los empleos verdes y una transición justa para los mandantes y otros usuarios. A nivel mundial y regional, entre los productos de investigación fundamentales cabe mencionar los informes *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo 2018: Sostenibilidad medioambiental con empleo y Trabajar en un planeta más caliente: El impacto del estrés térmico en la productividad laboral y el trabajo decente* y, en colaboración con el Banco Interamericano de Desarrollo, *El empleo en un futuro de cero emisiones netas en América Latina y el Caribe*. Otros informes incluyen *Skills for a greener future: A global view based on 32 country studies* y *Greening Enterprises: Transforming processes and workplaces* y, en colaboración con el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), *Decent Work in Nature-based Solutions 2022*, así como informes sobre diversos sectores. Estos productos de difusión de conocimientos han sido fundamentales a la hora de entender mejor el nexo que existe entre el trabajo decente y el medioambiente y justificar el imperativo de una transición justa en los procesos de formulación de políticas internacionales y nacionales.

182. A nivel de país, las investigaciones de la OIT han contribuido a establecer la base de datos empíricos que fundamenta el asesoramiento en materia de políticas a través de evaluaciones de las repercusiones que las políticas climáticas tienen en el plano social y del empleo, las cuales han influido en las opciones de política y su formulación. La Red de Instituciones de Evaluación de Empleos Verdes se ha convertido en un instrumento esencial para prestar asistencia a los países y mejorar la capacidad de las instituciones de investigación nacionales y regionales. Así, las investigaciones llevadas a cabo por la Oficina han contribuido de forma notable a profundizar en el conocimiento de las repercusiones del cambio climático y medioambiental y de las políticas conexas en los planos social y del empleo. Sin embargo, habida cuenta de la amplitud y complejidad de las cuestiones y la evolución de las necesidades de los mandantes, todavía existen lagunas de conocimientos y necesidades no satisfechas. A nivel mundial cabe mencionar la necesidad de investigaciones más sistemáticas y en profundidad sobre el nexo que existe entre el medioambiente y el trabajo decente en sectores y temas clave, a saber: la agricultura y los sistemas alimentarios; la silvicultura; la economía circular; el desarrollo y la transferencia de tecnologías; la diversificación económica, y los aspectos de pérdidas y daños. Asimismo, es importante reforzar y actualizar los conocimientos sobre medidas de política pertinentes para una transición justa a fin de tener en cuenta las prácticas vigentes y extraer enseñanzas de los exámenes de las políticas, los estudios de caso y las evaluaciones del impacto.

- 183.** En el plano nacional, a medida que los mandantes emprenden políticas e iniciativas para una transición justa, la demanda de evaluaciones a nivel de país de las repercusiones sociales y en el empleo de las políticas medioambientales no cesa de aumentar; por consiguiente, es necesario ampliar los esfuerzos en este ámbito. Se debe incrementar la disponibilidad de datos básicos sobre el mercado de trabajo con miras a facilitar los estudios y evaluaciones *ex ante* y *ex post* necesarios. Las investigaciones deben basarse en las necesidades y las prioridades de los mandantes en los países. Entre las cuestiones que reciben una atención cada vez mayor cabe mencionar las evaluaciones de competencias, los análisis por género, las políticas empresariales, las repercusiones localizadas de la transición energética, los riesgos en materia de SST y el efecto en el trabajo decente y el empleo de las medidas de adaptación y biodiversidad.
- 184.** En respuesta a la creciente demanda de los mandantes de orientación práctica sobre la formulación y aplicación de políticas para una transición justa, la OIT ha elaborado varios manuales y productos de difusión de conocimientos orientados a la acción. Estos han revestido la forma de una serie de orientaciones para los interlocutores sociales, reseñas de políticas en diferentes esferas de política pertinentes para una transición justa y herramientas temáticas, entre ellas herramientas recientes sobre la ecologización de la educación y la formación técnica y profesional, la financiación para una transición justa y la facilitación del acceso a empleos verdes. Estos materiales contribuyen a mejorar los conocimientos y ofrecen a los usuarios pautas para la acción; también sirven para orientar y apoyar la asistencia técnica y el desarrollo de las capacidades de los mandantes. Los materiales abarcan un abanico de cuestiones, pero no cubren todas las esferas de política con la misma profundidad; a medida que evolucionen las necesidades de los mandantes será importante disponer de materiales que respondan a esas necesidades.
- 185.** El sitio web de la OIT es un medio que permite a la Oficina divulgar conocimientos y a los usuarios acceder a investigaciones y herramientas relacionadas con una transición justa. Sin embargo, dado el creciente número de productos y el aumento del interés en el tema, se ha pedido crear una plataforma para el intercambio de conocimientos que podría servir de repositorio de fácil utilización. Otra vía para intercambiar conocimientos son los foros sobre transición justa, los cuales han proporcionado una plataforma internacional a los mandantes y asociados para examinar las cuestiones emergentes y las respuestas a ellas, e intercambiar buenas prácticas y enseñanzas extraídas.

3.2. Asesoramiento en materia de políticas y desarrollo de la capacidad de los mandantes de la OIT

- 186.** La labor de la OIT encaminada a promover el trabajo decente contribuye a fomentar una transición justa porque permite aprovechar al máximo las oportunidades para lograr los objetivos medioambientales, así como los objetivos sociales y económicos, y abordar los riesgos para el mundo del trabajo asociados a los retos medioambientales y las respuestas a ellos. A tal efecto, la OIT proporciona a sus mandantes asesoramiento en materia de políticas en varias esferas:
- a) Marcos integrales de políticas de empleo, como los Programas de Trabajo Decente por País: los Estados Miembros de la OIT reconocen cada vez más la necesidad de integrar las consideraciones relativas a la sostenibilidad ambiental en las políticas y estrategias integrales sobre el empleo. La OIT ha prestado apoyo a los Estados Miembros para integrar la sostenibilidad ambiental en las políticas de empleo a través de una mayor coherencia entre los objetivos en materia de empleo y medioambiente y mecanismos de coordinación sólidos que permitan cooperar entre sí a los actores que trabajan en cuestiones relacionadas con el medioambiente y con el empleo.

► Recuadro 14. Apoyar la formulación de políticas económicas y de empleo en Namibia

La OIT ha prestado apoyo a los mandantes de Namibia para la formulación de políticas de empleo adecuadas, en particular a través de políticas de empleo específicas, políticas macroeconómicas de fomento del empleo y elaboración de presupuestos. Namibia aspira a establecer el sector del hidrógeno verde y la OIT está ayudando a realizar una evaluación del impacto en el empleo del sector para contribuir a hacer avanzar los objetivos energéticos, de desarrollo industrial y de empleo de forma integrada.

- b) Políticas climáticas y medioambientales, con inclusión de las contribuciones determinadas a nivel nacional en virtud del Acuerdo de París y los objetivos a largo plazo para lograr cero emisiones netas: la OIT colabora con un número creciente de países para realizar evaluaciones y análisis rápidos de la situación de sus políticas climáticas desde la perspectiva del trabajo decente y una transición justa. Sobre la base de estos análisis, la OIT ha ayudado a los mandantes a entablar un diálogo con los ministerios responsables del medioambiente y el desarrollo económico para alentarlos a que tengan en cuenta las políticas del mercado de trabajo, la creación de empleo y la protección social en sus contribuciones determinadas a nivel nacional mejoradas e instrumentos de aplicación, en consonancia con las *Directrices de política para una transición justa*.

► Recuadro 15. Catalizar los esfuerzos tripartitos para promover el trabajo decente en la economía azul en las Comoras

En las Comoras, el cambio climático y la degradación medioambiental amenazan los ecosistemas y los entornos marinos de las islas, así como los sectores económicos principales y los empleos que dependen de ellos. A través de sus contribuciones voluntarias básicas y aprovechando una alianza con el PNUMA y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, la OIT está tratando de desarrollar las capacidades de sus mandantes tripartitos para adoptar medidas de política y programas que promuevan el trabajo decente en la economía azul, prestando especial atención al sector pesquero.

- c) Estrategias integradas en materia de empleos verdes: La OIT ha actuado en respuesta al creciente interés de los Estados Miembros por formular políticas nacionales en materia de empleos verdes impulsando las posibilidades de creación de empleo que presenta la economía verde para promover el trabajo decente. Gracias al apoyo de la OIT, hay una mayor coordinación de las actividades de los ministerios competentes y de los interlocutores sociales y ha mejorado la coherencia de las políticas.
- d) Políticas temáticas en ámbitos como las competencias, la protección social ¹²⁵, el desarrollo de empresas verdes, las obras verdes, la SST y el diálogo social: guiándose por los instrumentos pertinentes de la OIT, la Oficina ha respondido a las necesidades y prioridades específicas de los mandantes para ayudarles a concebir políticas y programas que ayuden a las empresas y los trabajadores a hacer frente a los retos y aprovechar las oportunidades que presenta el proceso de transición.

¹²⁵ En el contexto de la protección social, la labor de la OIT se basa en la [Resolución relativa a la segunda discusión recurrente sobre la protección social](#), en la que se pide que la OIT «ayud[e] a los Estados Miembros a elaborar políticas de protección social que faciliten transiciones justas hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles» a través de asesoramiento y evaluaciones en materia de protección social, y en el marco de los paquetes de estrategias y políticas de transición justa.

► Recuadro 16. Desarrollo de la iniciativa empresarial y de las competencias en Zimbabwe

A través del proyecto «Green enterPRIZE Innovation and Development in Zimbabwe», que financió la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo y se ejecutó entre 2017 y 2021, la OIT promovió el desarrollo empresarial sostenible mediante el fortalecimiento de los servicios de desarrollo empresarial para empresas verdes innovadoras y amplió el acceso a competencias para empleos verdes, prestando especial atención a los jóvenes.

- 187.** La OIT combina la prestación de asesoramiento en materia de políticas con el desarrollo de capacidades de los mandantes a nivel nacional, al tiempo que promueve el aprendizaje y el intercambio de experiencias entre los países. El Centro Internacional de Formación de la OIT organiza una serie de programas de formación sobre diversos aspectos de una transición justa y propone otros cursos que incluyen sesiones sobre sostenibilidad ambiental y transición justa. Los programas de formación están disponibles en formato virtual, híbrido y presencial. Durante el periodo de 2021-2022, más de 700 responsables de la formulación de políticas, profesionales y representantes de los jóvenes mejoraron su capacidad para formular programas e influir en las políticas y decisiones para una transición justa.
- 188.** La OIT ha prestado progresivamente apoyo a 55 países, a menudo por medio de asistencia temática o de duración determinada, y otras veces mediante programas de apoyo integrales a largo plazo. Dado que un creciente número de Estados Miembros están expresando interés en promover una transición justa, se prevé que la demanda de asesoramiento en materia de políticas aumentará en consecuencia. Además, cada vez más países han pasado de la etapa de sensibilización sobre el nexo existente entre el empleo y el medioambiente y los principios fundamentales de una transición justa a la elaboración y aplicación de instrumentos de política de pleno derecho.
- 189.** Se prevé que esta tendencia irá en aumento, en particular debido a las medidas adoptadas por los países para lograr los objetivos relativos a una transición justa que han incluido en sus contribuciones determinadas a nivel nacional. Entre las medidas cabe mencionar la elaboración de estrategias nacionales de transición justa, la integración de las consideraciones de una transición justa en diferentes esferas de política y planes de inversión, y la concepción y aplicación de instrumentos y programas de política específicos. Estos cambios requieren enfoques más integrales y de mayor alcance de la asistencia técnica para prestar apoyo eficaz y holístico a los mandantes. Además, el incremento de la demanda de asesoramiento en materia de políticas sobre una transición justa exige un apoyo más específico y adaptado que amplíe y profundice la asistencia técnica, de manera que responda a las circunstancias nacionales.

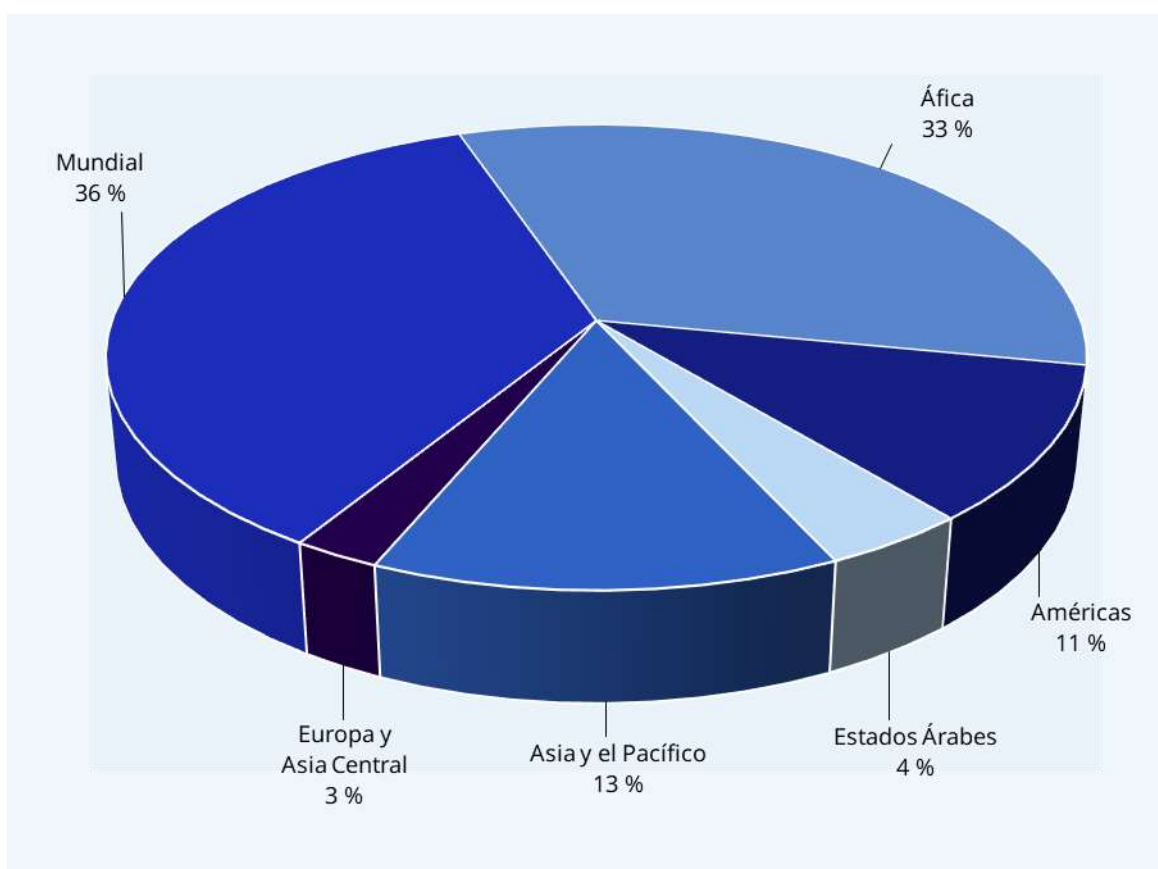
3.2.1. Programas y proyectos de cooperación para el desarrollo en la OIT

- 190.** La OIT se propone lograr una transición justa, empleos verdes y sostenibilidad ambiental aplicando enfoques específicos e integrados. En total, se están realizando 111 proyectos e intervenciones financiados mediante contribuciones voluntarias que coadyuvan a una transición justa, la sostenibilidad ambiental y la resiliencia ¹²⁶. Su objetivo es apoyar las prioridades de los países y los resultados definidos en el programa y presupuesto de la OIT, que engloban diferentes dimensiones de una transición justa en ámbitos como el desarrollo empresarial, la promoción del empleo y el desarrollo de competencias, la protección social, el diálogo social, la seguridad y salud en el trabajo, y la igualdad de oportunidades y de trato. La mayoría de los proyectos e intervenciones tienen alcance mundial o se desarrollan en África, región a la que se ha destinado

¹²⁶ Fuente: Cuadro interactivo de cooperación para el desarrollo, consultado el 20 de enero de 2023; en el periodo 2020-2023 se contabilizó un total de 111 proyectos e intervenciones que se están ejecutando en diversos países y regiones.

la mayor parte de los fondos voluntarios (véase el gráfico 3). Alrededor del 83 por ciento de los proyectos e intervenciones son financiados por donantes bilaterales o multilaterales. Otras organizaciones intergubernamentales, en particular la Comisión Europea y las Naciones Unidas, financian el 7 y el 5 por ciento de los proyectos e intervenciones, respectivamente ¹²⁷. La Oficina también asigna recursos de la cuenta suplementaria del presupuesto ordinario (CSPO) para intervenciones que fomentan una transición justa ¹²⁸.

► **Gráfico 3. Proyectos e intervenciones de cooperación para el desarrollo de la OIT que contribuyen al logro de una transición justa en sus distintas dimensiones, por región, 2020-2023**



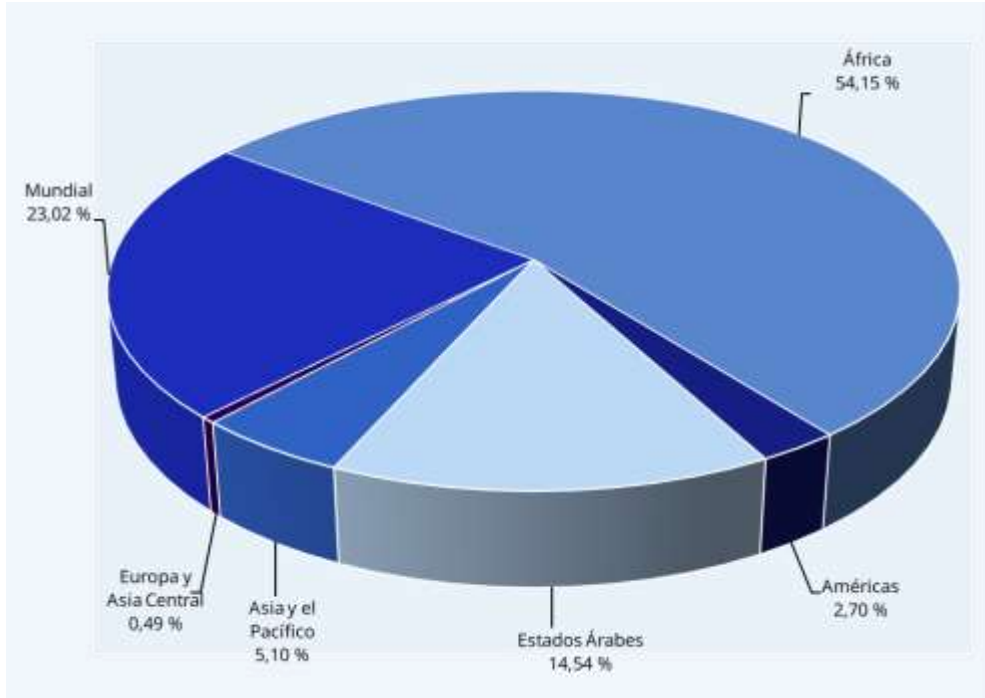
Nota: Las intervenciones y los proyectos que están en marcha en varias regiones y países se contabilizan en cada una de las áreas geográficas que cubren. El número total real de proyectos e intervenciones es de 111, pero como algunos de ellos se aplican en más de un área geográfica, el número total acumulado asciende a 120.

Fuente: Cuadro interactivo sobre la cooperación para el desarrollo de la OIT, consultado el 20 de enero de 2023.

¹²⁷ Sobre la base de las asignaciones para esos proyectos e intervenciones, 2020-2023.

¹²⁸ Nota sobre metodología: los proyectos e intervenciones de cooperación para el desarrollo que contribuyen al logro de una transición justa en sus distintas dimensiones en el marco de los resultados del [Programa y Presupuesto para el bienio 2022-2023](#) se financian a través de contribuciones voluntarias provenientes de la cooperación para el desarrollo con cargo a fondos extrapresupuestarios y la CSPO. Estos incluyen: a) proyectos e intervenciones vinculados con el producto 3.3, «Mayor capacidad de los Estados Miembros para formular y aplicar políticas que faciliten una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles»; b) proyectos que incluyen, incorporan e integran dimensiones de la transición justa como parte de los productos 1.4, 3.1, 3.3, 3.4, 3.5, 4.2, 4.4, 5.1, 5.2, 5.3, 6.2, 6.4, 7.2, 7.3, 8.1, 8.3; c) proyectos que contribuyen a una transición justa en el marco de los resultados funcionales A.1 y A.4, y d) funcionarios subalternos de la categoría de servicios orgánicos y personal cedido temporalmente.

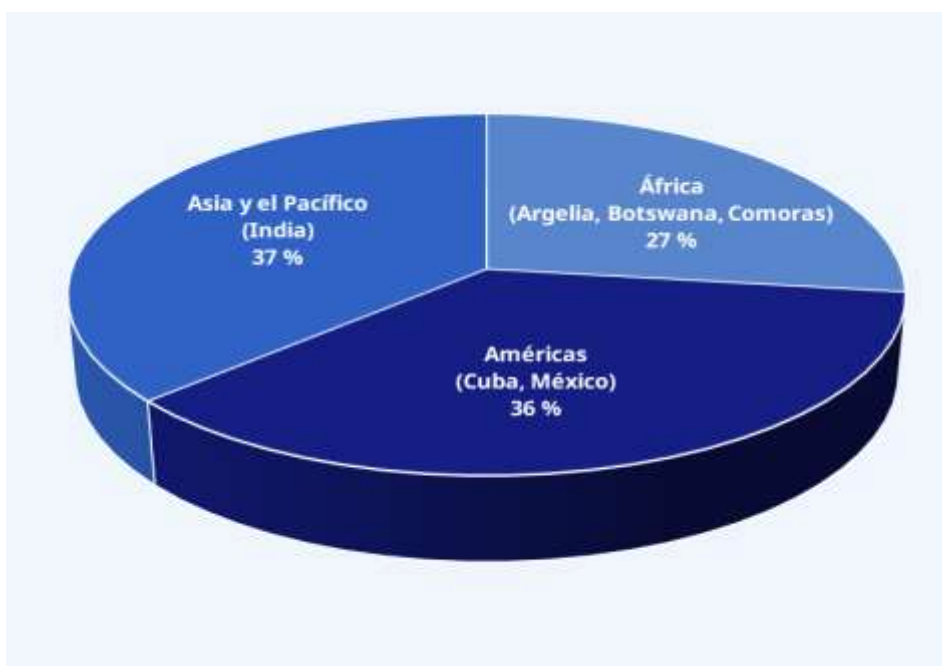
► **Gráfico 4. Porcentaje de fondos voluntarios asignados a proyectos e intervenciones de cooperación para el desarrollo de la OIT que contribuyen al logro de una transición justa en sus distintas dimensiones, por región, 2020-2023**



Nota: Sobre la base de las asignaciones para la cooperación para el desarrollo con cargo a fondos extrapresupuestarios y de la CSPO, que representan una asignación total de 178 millones de dólares para 2020-2023.

Fuente: Cuadro interactivo sobre la cooperación para el desarrollo de la OIT, consultado el 20 de enero de 2023.

► **Gráfico 5. Porcentaje de intervenciones y proyectos que contribuyen a una transición justa en el marco del producto 3.3 del Programa y Presupuesto, financiados con cargo a las contribuciones voluntarias básicas de la OIT, por región, 2020-2023**



Fuente: Cuadro interactivo sobre la cooperación para el desarrollo de la OIT, consultado el 20 de enero de 2023.

- 191.** Las alianzas mundiales, como las establecidas por la OIT con Francia y con la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, han sido un instrumento importante para canalizar la cooperación para el desarrollo. Estas alianzas han sido decisivas para proporcionar apoyo a los países en respuesta a la demanda y para fomentar el desarrollo de conocimientos y orientaciones mundiales en ámbitos de importancia estratégica. Su duración relativamente larga ha permitido brindar asistencia a países a lo largo del ciclo de políticas, y la combinación de elementos internacionales y locales ha creado oportunidades para la innovación y la colaboración multidisciplinaria en la Oficina.
- 192.** Los proyectos de cooperación para el desarrollo se conciben y ejecutan en virtud de diversos acuerdos y abarcan una gran variedad de temas. Las asociaciones y alianzas entre múltiples partes interesadas se han convertido en un instrumento clave en materia de cooperación para el desarrollo para la Oficina. La Estrategia de Cooperación para el Desarrollo 2020-2025 ¹²⁹, destaca el valor que reviste para la OIT colaborar estrechamente con asociados en la financiación y con el sistema de las Naciones Unidas en programas conjuntos y alianzas de gran envergadura. La Alianza de Acción para una Economía Verde (PAGE), que se puso en marcha en 2013, está integrada por la OIT y por otros cuatro organismos de las Naciones Unidas, que asisten a 22 países asociados en el proceso de transición hacia una economía verde inclusiva mediante la realización de evaluaciones, la prestación de asesoramiento en materia de políticas y el fortalecimiento de la capacidad ¹³⁰. La Alianza cuenta con el apoyo de ocho asociados en la financiación y opera en todo el sistema de las Naciones Unidas mediante la red de coordinadores residentes, por lo que contribuye a impulsar la iniciativa «Una ONU». Desde 2013, la Alianza ha movilizado alrededor de 90 millones de dólares en contribuciones financieras, promesas de donación y ayuda en especie a través de la Oficina de los Fondos Fiduciarios de Asociados Múltiples de las Naciones Unidas, que es un mecanismo de financiación mancomunada independiente y transparente que favorece la debida gestión y rendición de cuentas.

► **Recuadro 17. Colaboración con recolectores de desechos en la economía informal en el Senegal**

En 2019, la OIT estableció una alianza con la red Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando (WIEGO) para ayudar a recicladores informales del vertedero de basura de Mbeubeuss en el Senegal a organizarse en cooperativas para mejorar sus condiciones de trabajo. En el marco de la alianza se realizaron una encuesta socioeconómica y estudios técnicos sobre el flujo de los desechos y las cadenas de valor, y se organizaron diálogos y consultas con los trabajadores, las principales instituciones de gestión de desechos del país y organismos de las Naciones Unidas, bajo los auspicios de la Alianza de Acción para una Economía Verde (PAGE).

- 193.** La iniciativa Acción Climática para el Empleo, anunciada por el Secretario General de las Naciones Unidas durante la Cumbre sobre la Acción Climática en septiembre de 2019 y encabezada por la OIT, ayuda a los países a crear empleos de calidad, y, al mismo tiempo, a cumplir los objetivos climáticos y ambientales y brindar apoyo a las personas más afectadas por la transición hacia la sostenibilidad. La iniciativa se centra explícitamente en promover una transición justa y reúne a una coalición de alrededor de 50 países que se han comprometido formalmente a poner en marcha planes y estrategias nacionales. Ha sido concebida como una alianza de múltiples partes

¹²⁹ OIT, *Estrategia de Cooperación para el Desarrollo 2020-2025*, GB.340/POL/6, Consejo de Administración, 340.ª reunión, Ginebra, octubre-noviembre de 2020.

¹³⁰ El PNUMA, el PNUD, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial y el Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones. La PAGE recibe contribuciones financieras de Alemania, Finlandia, Noruega, la República de Corea, Suecia, Suiza y la Unión Europea. Para más información, véase Naciones Unidas: «[Partnership for Action on Green Economy](#)».

interesadas que reúne a mandantes tripartitos, organismos de las Naciones Unidas y bancos multilaterales de desarrollo, y moviliza los recursos especializados de los asociados para el conocimiento. La iniciativa brinda apoyo técnico, programático y en materia de políticas a países asociados a fin de alcanzar los objetivos ambiciosos de adaptación al cambio climático y mitigación de sus efectos, al tiempo que ofrece protección social y empleo de calidad sobre la base del diálogo social y la promoción de la igualdad de género.

► **Recuadro 18. Apoyo a la integración de una transición justa en las contribuciones determinadas a nivel nacional**

La OIT ayudó a varios países a incorporar los principios de una transición justa al elaborar, revisar y aplicar sus contribuciones determinadas a nivel nacional, brindándoles asistencia en las evaluaciones y el fortalecimiento de la capacidad, así como asesoramiento en materia de políticas. Entre esos países, cabe mencionar a Antigua y Barbuda, la Argentina, Colombia, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Níger, Nigeria, la República Dominicana, Türkiye y Zimbabwe. Se les brindó apoyo por medio de diversos proyectos y fondos, incluidos los fondos regionales de la OIT, la alianza entre la OIT y Francia, la alianza con la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, y la colaboración con el PNUD, en el marco de su iniciativa Promesa Climática.

- 194.** La cartera de proyectos de cooperación para el desarrollo de la OIT consta de proyectos de muy diversa índole que tienen por denominador común la integración de elementos relacionados con la sostenibilidad ambiental y una transición justa. Entre ellos figuran proyectos de desarrollo empresarial (como el programa Promoción de Empresas Competitivas y Responsables (SCORE)¹³¹), y proyectos con un enfoque sectorial, como ProAgro¹³² así como el proyecto relativo al trabajo decente en las cadenas de suministro en el sector de la confección en Asia¹³³. Se han integrado consideraciones ambientales en proyectos sobre programas de inversiones intensivas en empleo, a través de empleos verdes en países como Burkina Faso, el Líbano, Túnez y Madagascar. Los empleos verdes y el desarrollo empresarial en sectores de la economía verde son aspectos que también se han incorporado en programas llevados a cabo en el marco de la Alianza para mejorar las perspectivas de las personas desplazadas por la fuerza y sus comunidades de acogida (PROSPECTS) y en programas similares. Además, PROSPECTS incluye intervenciones de desarrollo empresarial en sectores relacionados con la economía verde. La OIT también participa en proyectos de cooperación para el desarrollo que procuran proteger y empoderar a las poblaciones afectadas por el cambio climático mediante la mejora de la gobernanza de la migración y la movilidad de la mano de obra, especialmente en países insulares del Pacífico y en la región de la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo.
- 195.** Los proyectos de protección social han incorporado elementos que contribuyen a una transición justa mediante la investigación y el fortalecimiento de la capacidad orientados a la formulación de políticas, como el proyecto para la aceleración de los progresos hacia la consecución de la meta 1.3 (implementación de sistemas y medidas de protección social para todos)¹³⁴, e incluyen la prestación de apoyo en Colombia, Egipto e Indonesia. Con respecto a la seguridad y salud en el trabajo, algunos

¹³¹ El programa SCORE está financiado por el Organismo Noruego de Cooperación para el Desarrollo y la Secretaría de Estado de Economía de Suiza.

¹³² El proyecto ProAgro Morocco – Promotion of Decent Work in Agribusiness fue concebido en el marco de una iniciativa especial del Parlamento alemán y está financiado por el Ministerio Federal de la Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania.

¹³³ El proyecto Decent Work in the Garment Sector Supply Chains in Asia fue financiado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

¹³⁴ El proyecto «Accelerating progress on SDG target 1.3 – Social protection systems and measures for all» está financiado por la Agencia Alemana de Cooperación Internacional.

proyectos de asistencia técnica, especialmente el Fondo Visión Cero, han desarrollado intervenciones piloto para afrontar los riesgos climáticos, especialmente en relación con el estrés térmico ¹³⁵.

- 196.** La OIT ha brindado apoyo para una transición justa mediante proyectos específicos y como parte de enfoques más amplios en el marco de su cartera de proyectos de cooperación para el desarrollo relacionados con las competencias. También se brinda asistencia técnica mediante proyectos como el proyecto relativo al desarrollo de competencias para el sector de la energía renovable en Zambia, el proyecto sobre el desarrollo de competencias para la energía en África Austral ¹³⁶ y el proyecto *Skills 21* en Bangladesh ¹³⁷.

3.3. Colaboración y alianzas internacionales

- 197.** La OIT contribuye a una variedad de procesos multilaterales y regionales sobre el cambio climático y medioambiental, incluidos los acuerdos ambientales multilaterales, y participa en el Grupo de Gestión Ambiental de las Naciones Unidas, las reuniones del G7 y del G20 y de los países BRICS ¹³⁸, coaliciones temáticas y otros procesos y plataformas políticas internacionales pertinentes.

3.3.1. Contribución de la OIT a los procesos de las Naciones Unidas sobre el cambio climático y medioambiental

- 198.** La OIT participa como organismo de las Naciones Unidas en calidad de observadora en las conferencias de las Partes de la Convención Marco. La Oficina realiza contribuciones importantes a las negociaciones, en particular mediante presentaciones oficiales que promueven la integración del trabajo decente y una transición justa, las dimensiones de género en las respuestas al cambio climático y los derechos de los pueblos indígenas. También colabora con las presidencias de las Conferencias de las Partes en la formulación de los resultados vinculados con una transición justa; por ejemplo, participó en la redacción de la Declaración de Silesia para la Solidaridad y la Reconversión Justa de la COP 24, así como en la de la Declaración para el Fomento de Condiciones que Propicien una Transición Justa en el Ámbito Internacional de la COP26.
- 199.** Más recientemente, en noviembre de 2022, la OIT desempeñó un papel activo en la COP27 celebrada en Sharm el-Sheikh, Egipto, donde organizó, junto con la Comisión Europea el primer Pabellón de la Transición Justa. En el Pabellón se reunieron asociados clave, como la CSI, la OIE y la Secretaría de la CMNUCC, y se llevaron a cabo alrededor de 40 eventos en los que participaron más de 30 organizaciones asociadas, entre las que se incluyen representantes gubernamentales, organizaciones de empleadores y de trabajadores, instituciones académicas, la sociedad civil y organizaciones de jóvenes ¹³⁹. Además, la delegación de la OIT promovió la inclusión de las dimensiones sociales del cambio climático en las más de 100 actividades que se organizaron durante las dos semanas de la COP27. El Pabellón contó con una plataforma de intercambio de conocimientos sobre la transición justa entre profesionales, partes interesadas y expertos de la OIT.

¹³⁵ Entre los donantes figuran Alemania, la Comisión Europea, los Estados Unidos, Francia, Noruega, el Reino Unido y Suecia, y donantes del sector privado.

¹³⁶ Los proyectos «Skills Development for the Renewable Energy Sector in Zambia» y «Skills for Energy in Southern Africa» están financiados por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

¹³⁷ El proyecto está financiado por la Unión Europea.

¹³⁸ Brasil, Federación de Rusia, India, China y Sudáfrica.

¹³⁹ Las grabaciones de los eventos del Pabellón de la Transición Justa pueden consultarse en: <https://live.ilo.org/events/cop27-events-just-transition-pavilion-2022-11>. (Las grabaciones de los eventos del Pabellón de la Transición Justa pueden consultarse en: *La OIT en la COP27*).

► Recuadro 19. Contribución al Equipo de Tareas sobre los Desplazamientos

La OIT es uno de los organismos de las Naciones Unidas que forma parte del Equipo de Tareas sobre los Desplazamientos, encargado de formular un conjunto de recomendaciones, en el marco del Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños relacionados con las Repercusiones del Cambio Climático, sobre «enfoques integrados que permitan evitar, reducir al mínimo y afrontar los desplazamientos relacionados con los efectos adversos del cambio climático».

- 200.** La OIT participa periódicamente en las reuniones de la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, donde promueve la integración de los objetivos de trabajo decente y justicia social en la elaboración y aplicación de la agenda mundial sobre el medioambiente. La OIT también participa activamente en el Enfoque Estratégico para la Gestión de Productos Químicos a Nivel Internacional de las Naciones Unidas y colabora con sus mandantes en la formulación de políticas, que incluyen elementos relacionados con el cambio climático y una transición justa. Además, la OIT contribuyó a la elaboración del enfoque común de las Naciones Unidas sobre la biodiversidad y participa como organización asociada en el Decenio de las Naciones Unidas sobre la Restauración de los Ecosistemas. A nivel regional, la OIT promueve actividades de muy distintas formas, por ejemplo mediante la participación en coaliciones temáticas de las Naciones Unidas, y colabora con grupos e instituciones regionales, como la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental y la Unión Africana a fin de dar cumplimiento a las prioridades de una transición justa.

3.3.2. Participación de la OIT en las principales plataformas de políticas

- 201.** La transición justa ha pasado a ocupar un lugar prominente en la agenda de los principales foros, como las reuniones del G7, el G20, los países BRICS y el Foro de Vulnerabilidad Climática. En este contexto, la OIT brinda apoyo técnico y analítico a los países que participan en estos foros cuando lo solicitan. Por ejemplo, en 2022, la OIT publicó el informe titulado *Employment and just transition to sustainability in the BRICS countries* para el Grupo de Trabajo sobre Empleo de los BRICS, presidido por China. En la reunión del G20 celebrada en 2022, presidida por Indonesia, la OIT contribuyó a las labores con la preparación del documento *Finance for a Just Transition and the Role of Transition Finance* para el Grupo de Trabajo sobre Financiación Sostenible. También en 2022, en la reunión del G7, bajo la presidencia de Alemania, la OIT y la OCDE publicaron conjuntamente varios informes, entre ellos los titulados *Promoting a just and inclusive green transition* y *The impact of the 3Ds on G7 labour markets: Key issues*. En virtud de un acuerdo con la secretaría del Foro de Vulnerabilidad Climática, la OIT apoya la integración del trabajo decente y de una transición justa en los Planes de Prosperidad Climática que varios países miembros del Foro están elaborando.

3.3.3. Alianzas estratégicas

- 202.** Además de las alianzas mencionadas anteriormente, la OIT ha firmado acuerdos de colaboración con varios organismos de las Naciones Unidas y organizaciones internacionales que trabajan en el ámbito de la sostenibilidad. Entre ellas, cabe mencionar las secretarías de la Convención Marco, la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación, ONU-Energía, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales y la Agencia Internacional de Energías Renovables. La OIT, junto con el PNUMA y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, creó el Pacto de Empleos Verdes para los Jóvenes y también participa en alianzas con actores clave del sector privado. Además, la OIT forma parte de diversas iniciativas mundiales y regionales, programas conjuntos de las Naciones Unidas y alianzas con múltiples partes interesadas.
- 203.** El Acelerador mundial del empleo y la protección social para transiciones justas, que el Secretario General de las Naciones Unidas puso en marcha en septiembre de 2021, ilustra la respuesta

colectiva del sistema de las Naciones Unidas para afrontar los múltiples desafíos que amenazan con echar por tierra los progresos logrados en el ámbito del desarrollo en los últimos decenios. El objetivo es ayudar a los países a generar 400 millones de empleos decentes (en las economías verde, digital y del cuidado, entre otras) y ampliar la cobertura de la protección social a los 4 000 millones de personas que actualmente están excluidas de toda forma de protección social. Asimismo, el Acelerador mundial será uno de los pilares de la Coalición Mundial para la Justicia Social propuesta por el Director General de la OIT, en la que se ha priorizado fortalecer la coordinación multilateral y el apoyo a los Estados Miembros en la aplicación y financiación de políticas y estrategias integradas para crear trabajos decentes, ampliar la protección social y facilitar transiciones justas.

- 204.** En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP26) celebrada en Glasgow en noviembre de 2021, se puso en marcha la primera Alianza para una Transición Energética Justa a través de una Declaración Política sobre la Transición Energética Justa en Sudáfrica en virtud de la cual un grupo de países se comprometió a movilizar un monto inicial de aproximadamente 8 500 millones de dólares con el fin de apoyar la transición de Sudáfrica hacia un desarrollo con bajas emisiones de carbono y resiliente al clima, la descarbonización de su sistema de electricidad y el desarrollo de nuevas oportunidades económicas. En la COP27 celebrada en Sharm el-Sheikh en noviembre de 2022, Sudáfrica publicó un plan de aplicación de su Alianza para una Transición Energética Justa, en el que se establece que las necesidades de inversión prioritarias requieren fondos por un valor de 98 000 millones de dólares. En la cumbre de líderes del G20 celebrada en Bali, Indonesia, en noviembre de 2022, se anunció una Alianza para una Transición Energética Justa con Indonesia y se comprometieron fondos por un valor de 20 000 millones de dólares durante un periodo de tres a cinco años, que se movilizarán en parte a través de financiación pública y en parte a través del sector privado. También se han anunciado Alianzas para una Transición Energética Justa con otros países, como la India, el Senegal y Viet Nam.
- 205.** Las Alianzas para una Transición Energética Justa son alianzas innovadoras lideradas por los países, que movilizan apoyo internacional coordinado y específico para economías emergentes que dependen en gran medida de los combustibles fósiles para lograr transiciones energéticas justas y con objetivos ambiciosos. Combinan la movilización de recursos nacionales con la financiación internacional, que comprende financiación tanto del sector público como del privado, mediante bancos multilaterales de desarrollo, entre otros. Sin embargo, se han planteado varias cuestiones y preocupaciones, entre ellas, el riesgo de socavar los esfuerzos multilaterales para mitigar los efectos del cambio climático al centrarse únicamente en algunos países clave, lo cual puede desalentar la adopción de medidas al respecto por parte de otros países. Asimismo, se han cuestionado las vías de descarbonización que incluyen el gas natural y otros combustibles fósiles como combustibles de transición. No obstante, el reconocimiento de la necesidad de proceder a grandes transformaciones estructurales, económicas y sociales, y la adecuación de la financiación para propiciar transiciones justas, es una evolución positiva. La OIT ha participado en discusiones en materia de políticas sobre las Alianzas para una Transición Energética Justa, también dentro del sistema de las Naciones Unidas.
- 206.** Cada vez son más las instituciones que han comenzado a adoptar medidas en los ámbitos pertinentes para lograr una transición justa. La Oficina ha desarrollado y fortalecido alianzas con actores clave para ampliar su alcance e impacto con respecto a una transición justa. Habida cuenta del creciente interés y el número cada vez mayor de iniciativas, es importante promover y aumentar las colaboraciones de manera estratégica. Por ejemplo, las instituciones financieras internacionales son actores influyentes que han comenzado a interesarse por los aspectos sociales y del empleo de la transición; estrechar la colaboración con ellas constituiría una oportunidad importante para aumentar el apoyo a los países. Gracias a sus conocimientos

técnicos, su estructura tripartita y su apoyo constante en materia de políticas a los Estados Miembros, la OIT podría brindar asesoramiento y apoyo técnico como complemento a la financiación de las instituciones financieras internacionales y contribuir a intervenciones programáticas conjuntas en países con intereses comunes, al tiempo que promueve la noción de una transición justa basado en sus *Directrices de política para una transición justa*.

3.4. Enseñanzas y perspectivas

- 207.** A raíz de las medidas emprendidas por la OIT desde la adopción de sus *Directrices de política para una transición justa* en 2015 y los progresos con ellas obtenidos, se han extraído diversas enseñanzas y se han formulado recomendaciones, por ejemplo, en el marco de las evaluaciones internas e independientes sobre los proyectos de cooperación para el desarrollo de la OIT. A continuación se exponen las principales enseñanzas extraídas sobre el asesoramiento en materia de políticas, la cooperación para el desarrollo, las alianzas y la colaboración internacional.
- 208. Importancia de un enfoque de transición justa impulsado por los países y adaptado a sus necesidades:** para que sean eficaces e inclusivas, las intervenciones deben sustentarse firmemente en los contextos nacionales y locales, sobre la base de un conocimiento cabal de las necesidades de los mandantes y las preocupaciones de los grupos vulnerables, y fundamentarse en marcos institucionales y de políticas nacionales. Este aspecto es clave para asegurar la sostenibilidad de las intervenciones y que sean aceptadas como propias.
- 209. Valor de los enfoques integrados de la cooperación para el desarrollo:** un requisito indispensable para lograr una transición justa es mejorar la coherencia entre las políticas y la coordinación de las medidas en los distintos ámbitos. Esto es especialmente importante a medida que los países cumplan sus compromisos a través de la formulación de políticas y estrategias en relación con una transición justa. Por consiguiente, los proyectos de cooperación para el desarrollo que faciliten un apoyo integrado a la planificación y concepción de instrumentos en los distintos ámbitos se volverán fundamentales, así como el apoyo a la aplicación de las políticas. Para ello se requieren intervenciones más integrales y, por tanto, será necesario intensificar la movilización de fondos.
- 210. Promoción del tripartismo como un elemento central de los proyectos de cooperación para el desarrollo:** la participación y el compromiso activos de los mandantes tripartitos en la concepción, la aplicación y la evaluación de nuevos proyectos e iniciativas contribuye a incrementar la efectividad de la ejecución de los proyectos. La promoción del diálogo social, más que los procesos de consulta *ad hoc*, debería ser un componente integral de los proyectos.
- 211. Combinación de intervenciones por país y a nivel mundial:** la prestación de asistencia a los países suele mejorar cuando se pueden aprovechar los conocimientos mundiales más recientes, las herramientas más avanzadas que se adapten a los contextos locales y el intercambio internacional de experiencias. A la inversa, las herramientas y el desarrollo de conocimientos mundiales pueden mejorar sustancialmente gracias a los conocimientos locales, las buenas prácticas y las aplicaciones en los distintos países.
- 212. Colaboración en el marco de programas conjuntos de las Naciones Unidas para incrementar la eficacia operacional y los beneficios para los países:** sobre la base de la especialización complementaria de los organismos de las Naciones Unidas, el fortalecimiento de la colaboración y de las sinergias mediante mecanismos de financiación mancomunada, y la armonización con la reforma del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo se puede incrementar la efectividad de las actividades y de los resultados en beneficio de los países. El Fondo Fiduciario de Asociados

Múltiples de las Naciones Unidas ha demostrado su utilidad para asignar recursos financieros a las entidades de ejecución y administrar las intervenciones de forma transparente.

- 213. Integración del objetivo de una transición justa en la labor de la OIT:** la OIT está integrando cada vez más las consideraciones en materia de sostenibilidad ambiental y de transición justa en los proyectos que lleva a cabo en los distintos ámbitos de su labor, y que prestan un apoyo considerable a los mandantes. Para mantener y reforzar esta tendencia y aprovechar los conocimientos especializados de toda la Oficina, es necesario tomar disposiciones adecuadas en materia de dotación de personal, lo que incluye el apoyo técnico.
- 214. Ampliación de las alianzas y diversificación de la movilización de recursos:** aunque los proyectos en curso han contribuido de forma considerable a promover una transición justa, los déficits de fondos persisten y está previsto que aumenten como consecuencia del incremento de la demanda (a medida que un mayor número de países adopten políticas destinadas a facilitar una transición justa) y de la creciente necesidad de tipos de asistencia más integrales sobre planificación y actividades más coordinadas entre los distintos ámbitos de políticas. Para subsanar esos déficits, será necesario aumentar y diversificar los fondos. Por un lado, será importante fortalecer las alianzas de financiación pública bilaterales y multilaterales y reforzar el diálogo con los asociados en la financiación para identificar oportunidades y concebir proyectos. Por otro lado, será necesario desplegar mayores esfuerzos a fin de movilizar fondos vinculados a los mecanismos internacionales de financiación ambiental y climática, como el Fondo Verde para el Clima, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial y el Fondo de Adaptación. La colaboración con las instituciones financieras internacionales y los bancos de desarrollo regionales y multilaterales en la ejecución de los programas y proyectos puede ser un medio para ampliar la asistencia técnica a los países y vincularla a la financiación de iniciativas. También se podría estudiar la posibilidad de obtener fondos para proyectos recurriendo a fundaciones como la Fundación Europea para el Clima y la Fundación Bill y Melinda Gates.
- 215. Esta intensificación de los esfuerzos de movilización de recursos puede comportar una ampliación de las alianzas** con otros organismos de las Naciones Unidas y entidades nacionales ya acreditados ante fondos como el Fondo Verde para el Clima o el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, pero sin dejar de lado los esfuerzos por obtener la acreditación correspondiente. También será necesario invertir en el fortalecimiento de las capacidades humanas e institucionales de la Oficina y de los mandantes de la OIT en lo que respecta a la redacción, concepción y aplicación de propuestas de proyectos de calidad destinadas a las instituciones financieras internacionales, los bancos multilaterales de desarrollo y otros mecanismos de financiación competitiva.
- 216. Fortalecimiento de la participación estratégica en los procesos y plataformas internacionales en materia de políticas:** contribuir a los procesos internacionales es crucial para promover la noción de una transición justa, fomentar los compromisos e impulsar la adopción de medidas para hacerla realidad. Ello complementa el apoyo prestado a nivel de país y puede crear oportunidades para el intercambio de experiencias, el aprendizaje y la realización de iniciativas conjuntas.