

Resumen ejecutivo

La actuación para limitar a 2 °C el calentamiento de la Tierra creará puestos de trabajo

El objetivo a largo plazo del Acuerdo de París de 2015 es mantener el aumento de la temperatura media mundial por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales. El Acuerdo se propone ayudar a los países a alcanzar esta meta y aumentar la capacidad de la sociedad para gestionar la gran variedad de consecuencias del cambio climático. Las estimaciones sobre el empleo expuestas en el presente informe indican que el efecto neto en la cantidad de puestos de trabajo será positivo. La transición a la economía verde inevitablemente provocará la pérdida de empleo en determinados sectores a medida que las industrias con un alto nivel de emisiones de dióxido de carbono y con una alta utilización de recursos vayan reduciéndose, aunque estas pérdidas de empleo se verán más que compensadas por nuevas oportunidades laborales. Por ejemplo, las medidas adoptadas en relación con la producción y utilización de la energía provocarán una pérdida aproximada de 6 millones de puestos de trabajo y la creación de unos 24 millones de empleos. La adopción de prácticas sostenibles, en particular, los cambios en la combinación de fuentes de energía, el crecimiento previsto del uso de vehículos eléctricos y los aumentos de la eficiencia energética de los edificios existentes y futuros, redundarán en un incremento neto de aproximadamente 18 millones de puestos de trabajo en el mundo. Para que la transición sea justa, las iniciativas de promoción de la economía verde deben ir acompañadas de políticas que faciliten la reubicación de los trabajadores, fomenten el trabajo decente, ofrezcan soluciones locales y ayuden a los trabajadores desplazados.

La transición hacia la sostenibilidad agrícola y la economía circular dará lugar a más y, a menudo, mejores empleos

La adopción de políticas agrícolas sostenibles puede crear empleo asalariado en las explotaciones orgánicas medianas y grandes, e inducir a los pequeños propietarios a diversificar sus fuentes de ingresos mediante la transición hacia la agricultura de conservación. Si se aplican políticas complementarias de apoyo a los trabajadores, la adopción de este tipo de agricultura puede sustentar una transformación estructural en los países en desarrollo. En paralelo, las políticas que sustituyen el modelo tradicional de «extraer, fabricar, usar y tirar» por la adopción de una economía circular que pone el acento en la reutilización, el reciclaje, la reconstrucción y la reparación de bienes crearán unos 6 millones de nuevas oportunidades de empleo en el mundo.

La transición es imperativa debido a la presión insostenible de la actividad económica actual sobre el medio ambiente

Entre 2000 y 2015 la economía mundial y la promoción del trabajo decente registraron importantes avances; en especial, la pobreza laboral y el trabajo infantil se redujeron. Ahora bien, el crecimiento salarial está estancado y, en gran medida, la desigualdad ha aumentado. Además, es llamativo que, en un contexto de escasez de recursos y limitada capacidad del ecosistema para absorber los desechos, el modelo actual de crecimiento económico consista en gran medida en la extracción de recursos, las manufacturas, el consumo y la generación de desechos. Un ejemplo: en 2013, la cantidad de recursos utilizados y de desechos producidos por la humanidad fue 1,7 veces superior a lo que la biosfera es capaz de regenerar y absorber. De hecho, la actividad humana ya ha provocado cambios ambientales irreversibles a escala mundial.

Los empleos dependen mucho de un ambiente sano y estable y de los servicios que se obtienen del mismo

Desde la óptica del empleo, la sostenibilidad del medio ambiente es crucial. De hecho, la mayor frecuencia e intensidad de los desastres naturales relacionados con la actividad humana ya han mermado la productividad. Entre 2000 y 2015, los desastres naturales ocasionados o agravados por la humanidad provocaron anualmente la pérdida mundial de años de vidas activas equivalente al 0,8 por ciento del trabajo de un año. De cara al futuro, los aumentos de temperatura previstos harán más frecuente la sobrecarga térmica o golpes de calor, y para 2030 habrán reducido el número total de horas de trabajo en un 2,0 por ciento a nivel mundial, siendo los más afectados los trabajadores agrícolas y los países en desarrollo. En consecuencia, el daño vinculado al cambio climático no mitigado socavará el crecimiento del PIB, de la productividad y de las condiciones de trabajo. La contaminación atmosférica local, del agua y del suelo, y otras formas de degradación del medio ambiente perjudican a los trabajadores en términos de salud, ingresos, alimentos y seguridad del suministro de combustible, y también su productividad. El impacto negativo puede reducirse con la aplicación de medidas específicas de política, en particular, respecto de la seguridad y salud en el trabajo (SST) y la protección social, e iniciativas de adaptación a la variación del medio ambiente.

Queda así de manifiesto la urgencia de la transición hacia la sostenibilidad ambiental para el mundo del trabajo

En la actualidad, 1200 millones de puestos de trabajo dependen directamente de la gestión racional y la sostenibilidad de un medio ambiente sano; en particular, se trata de empleos en la agricultura, la pesca y la silvicultura que dependen de procesos naturales tales como la purificación del agua y el aire, la renovación y fertilización del suelo, la polinización, el control de plagas, la moderación de las temperaturas extremas, y la protección contra las tormentas, las inundaciones y los vientos fuertes. La degradación del medio ambiente amenaza estos servicios de los ecosistemas y los puestos de trabajo que dependen de ellos, y sus consecuencias para el mundo del trabajo son particularmente graves para los trabajadores más vulnerables. Los más afectados por el impacto del cambio climático y la degradación medioambiental en general son los trabajadores de países de ingreso bajo y de pequeños Estados insulares en desarrollo, los trabajadores rurales, las personas pobres, los pueblos indígenas y tribales, y otros grupos desfavorecidos. La transición hacia una economía verde urge por el bien del planeta y es compatible con mejoras en materia de trabajo decente. Una conclusión fundamental del presente informe es que algunos países han logrado mejorar los resultados del mercado de trabajo al tiempo que desvinculaban el crecimiento de las emisiones de dióxido de carbono.

Se puede promover el empleo y mitigar los efectos del cambio climático aplicando políticas complementarias

Pese a que las medidas de mitigación del cambio climático pueden entrañar pérdidas de empleos a corto plazo, el impacto negativo en el crecimiento del PIB, el empleo y la desigualdad puede reducirse si se adoptan políticas apropiadas. Si no se adoptan medidas para reducir la segregación ocupacional, la mitigación del cambio climático podría reducir ligeramente el porcentaje de mujeres en el empleo total, pues las ventajas en materia de empleo que aportaría la hipótesis de los 2 °C supondrían un aumento de puestos de trabajo en sectores de predominio masculino (energías renovables, manufacturas y construcción). La coordinación entre los interlocutores sociales puede reducir la desigualdad y promover mayor eficiencia; por su parte, la coordinación a nivel internacional es necesaria para lograr reducciones significativas de las emisiones. Determinadas iniciativas de mitigación (tales como limitar el aumento de la temperatura, por ejemplo, promoviendo las energías renovables) incentivan a las empresas a desarrollar y adoptar tecnologías más eficientes, y por lo tanto impulsan el empleo en ocupaciones fundamentales, además de la productividad. La aplicación de políticas de adaptación (por ejemplo, de conversión a prácticas agrícolas más resistentes a oscilaciones climáticas) también puede generar empleo a nivel local.

En el marco jurídico pueden preverse medidas que promuevan la sostenibilidad de la economía y aseguren trabajo decente

Las normas jurídicas pueden promover el avance hacia el trabajo decente no solo durante la transición hacia la sostenibilidad ambiental sino incluso después. Dada su amplia aceptación e interés universal para los trabajadores, los lugares de trabajo y los diversos sectores, las normas internacionales del trabajo proporcionan un pilar social para la economía verde y pueden servir para que los sectores emergentes ofrezcan condiciones de trabajo decentes. Además, las normas de la OIT en materia de seguridad y salud de los trabajadores contribuyen a preservar el medio ambiente. El Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), que exige efectuar estudios del impacto ambiental que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre los pueblos interesados, el Convenio sobre la prevención de accidentes industriales mayores, 1993 (núm. 174), y la Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia, 2017 (núm. 205), entre otros, tratan directamente temas ambientales.

En los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente, que son acuerdos vinculantes entre Estados que están tratando asuntos ambientales, es cada vez más frecuente la inclusión de aspectos laborales, como la importancia de los derechos ambientales en el trabajo, la protección y la promoción del empleo. Se insiste particularmente en las normas en materia de seguridad y salud en el trabajo. A nivel nacional, cada vez más, la legislación y las políticas sobre el medio ambiente incluyen temas laborales. En 19 de los 26 marcos jurídicos nacionales estudiados para el presente informe, las políticas sobre el cambio climático contienen consideraciones laborales, en particular, políticas complementarias en materia de competencias y creación de empleo. La legislación ambiental sobre sectores concretos también tiende a cubrir cuestiones sobre el empleo y el trabajo decente. La fuerte vinculación entre la regulación ambiental y las cuestiones laborales está también cada vez más presente en los sectores de las energías renovables y la gestión de desechos en África Subsahariana.

El diálogo social contribuye a que la transición ecológica de la economía sea una transición justa

El diálogo social ha contribuido a que la gobernanza ambiental contemple la problemática laboral: ha promovido marcos, leyes y políticas que tienen en cuenta cuestiones laborales y ambientales de interés. Ello refleja las prioridades establecidas por la Agenda de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible y los principios consagrados en las normas internacionales del trabajo, en particular la importancia de la celebración de consultas y la negociación colectiva. A nivel internacional, los acuerdos marco internacionales son de carácter voluntario y se celebran entre empresas multinacionales y federaciones sindicales internacionales. De los 104 acuerdos de este tipo estudiados para el presente informe, 61 prevén disposiciones sobre el medio ambiente sobre cuestiones tales como la responsabilidad de la empresa de respetar el medio ambiente, y medidas sobre la gestión de desechos, en particular en las manufacturas, la energía, la minería y la industria automotriz. A nivel nacional y empresarial, aunque la cantidad de convenios colectivos con cláusulas verdes sigue siendo limitada, los empleadores y los trabajadores los utilizan para conciliar los objetivos sociales y económicos con las preocupaciones ambientales. Hay ejemplos recientes de que mediante el diálogo social los trabajadores y los empleadores han definido esferas en las que podría mitigarse el impacto ambiental sin reducir o perjudicar el empleo o las condiciones de trabajo. Más a largo plazo, también podría reforzarse la protección de los derechos ambientales en el trabajo en las políticas y la legislación nacionales.

Las sinergias entre la protección social y la política ambiental pueden respaldar los ingresos de los trabajadores y la transición ecológica

Los sistemas de protección social constituyen la primera línea de protección contra los efectos adversos de los distintos riesgos para los ingresos, incluidos los derivados del cambio climático y la degradación del medio ambiente local. Puesto que estabilizan los ingresos de los hogares, respaldan la economía. Cuatro ofrecen sinergias particulares entre la protección social y la sostenibilidad del medio ambiente: la protección contra el desempleo, los programas de transferencias monetarias, los programas de obras públicas orientados a generar empleos y los pagos por los servicios de los ecosistemas.

Los sistemas de protección contra el desempleo y los programas de transferencias monetarias constituyen una ayuda determinante para aquellos trabajadores que afrontan la pérdida del empleo debido a la transición hacia la sostenibilidad ambiental o a un desastre natural. Facilitan la transición a nuevos puestos de trabajo, en particular si se combinan con medidas de desarrollo de las calificaciones y de colocación o reubicación laboral. Por su parte, el acceso a cadenas de migración laboral seguras y regulares puede impulsar la diversificación económica y aumentar la capacidad de adaptación a través de las remesas y la transferencia de competencias. Los programas de transferencias monetarias contribuyen a atajar la pobreza y reducir la vulnerabilidad de los hogares y las comunidades.

Los programas de obras públicas orientados a generar empleos pueden ser de suma utilidad para gestionar el impacto del cambio climático sobre los trabajadores y sus ingresos, y además fortalecen la mitigación. En los 62 países estudiados al respecto, la mitad de los 86 programas de este tipo incluye un componente ambiental. Suelen proporcionar atención de salud, educación y otras prestaciones. Análogamente, los pagos por los servicios de los ecosistemas, que inicialmente se idearon en función de un objetivo ambiental, en determinadas circunstancias pueden ser un apoyo efectivo a los ingresos de los hogares.

Una combinación de medidas que abarcaran transferencias monetarias, un seguro social de mejor calidad y límites al uso de combustibles fósiles podría propiciar un crecimiento económico más rápido, mayor creación de empleo y una distribución más justa de los ingresos, así como menos emisiones de gases de efecto invernadero.

Si bien los programas de desarrollo de las competencias para empresas y trabajadores facilitan la transición hacia una economía verde, siguen pendientes de inclusión en los debates sobre políticas

Los programas de desarrollo de las competencias son imprescindibles para lograr una transición justa. De los 27 países estudiados al respecto, alrededor de dos terceras partes han creado plataformas en previsión de las necesidades de competencias y el suministro de formación en general, aunque no en todos se examinan las repercusiones de la transición ecológica para las competencias. La participación activa de los interlocutores sociales es útil para determinar los vacíos de competencias, aplicar disposiciones de cara a la transición, recalcar que un mayor nivel de competencias se traduce en mejores remuneraciones y hacer reconocer las competencias adquiridas en el empleo. No obstante, los interlocutores sociales no siempre participan en las discusiones pertinentes; tal es precisamente el caso de los trabajadores. Allí donde se dispone de ellos, los órganos específicos dedicados a examinar las competencias para la transición hacia una economía sostenible han dado lugar a cambios positivos en materia de formación para los sectores directamente involucrados en la transición (tales como el de las energías renovables y la gestión de desechos), aunque comparativamente tienen escasa influencia en la ecologización de la economía en su conjunto.

Cada vez más, las leyes medioambientales aluden al desarrollo de las competencias, si bien las disposiciones suelen limitarse a ámbitos políticos concretos ligados a las competencias (como la determinación de las necesidades de competencias), los grupos destinatarios (por ejemplo, los jóvenes), los sectores (en especial, la energía) o las regiones. En muchos países aún no se ha acordado la determinación de las competencias para la transición ecológica y falta capacidad para recoger los datos pertinentes para realizar una determinación fiable de las calificaciones. Como resultado de ello, las políticas de desarrollo de competencias para la transición ecológica tienden a basarse en un enfoque fragmentado y cortoplacista. Se precisa una mayor conciencia de las cuestiones ambientales y la necesidad de incorporarlas en los debates sobre la política en materia de competencias, de manera que la determinación de las necesidades de competencias y la ejecución de los programas de formación respondan a las necesidades del mercado de trabajo.

Las instituciones, la formulación de políticas y su aplicación efectiva son fundamentales para lograr una transición justa

El diálogo social, la eliminación de la discriminación en el empleo y la ocupación, y la buena gestión de los asuntos públicos son los fundamentos de una transición efectiva y justa. Por ejemplo, la participación del gobierno central y los gobiernos locales, los interlocutores sociales y las ONG en los debates sobre el cambio climático a nivel nacional ha propiciado la integración de objetivos económicos, sociales y ambientales. Una reforma tributaria puede apoyar la transición hacia una economía verde y al mismo tiempo facilitar la creación de empleo.

Para que la transición hacia una economía y una sociedad sostenibles desde el punto de vista ambiental sea justa para todos, los países de ingreso bajo y algunos países de ingreso mediano necesitan apoyo para mejorar la recolección de datos, la determinación y adopción de las mejores prácticas, fortalecer la aplicación y financiar las estrategias de mitigación y adaptación. Una transición justa exige determinar y concretar soluciones políticas a algunos de los problemas más acuciantes para el futuro del trabajo que también afectan al cambio climático, tales como las condiciones de empleo y de trabajo en la economía rural, los cambios demográficos y la globalización.

Una transición justa ofrece más posibilidades de creación de empleo decente mediante la integración de cuestiones laborales y ambientales

El presente informe de la OIT cuantifica la pérdida y la creación de puestos de trabajo en la transición hacia la economía verde, basándose en estimaciones trazadas hasta 2030 teniendo en cuenta el objetivo mundial convenido de limitar el calentamiento de la Tierra a 2 °C. De modo más general, concluye que el logro de la ecologización de las economías puede tener un efecto general positivo en el crecimiento y el empleo. Es probable que la hipótesis de un aumento máximo de 1,5 °C promovida por el Acuerdo de París también sea beneficiosa en términos de empleo.

El informe indica que la legislación, las regulaciones y las políticas ambientales que contemplan la problemática laboral representan herramientas de suma utilidad para conciliar elementos del Programa de Trabajo Decente con objetivos ambientales. Tal es el caso de los programas de protección social, los programas de desarrollo de competencias, la política macroeconómica y el marco jurídico. Si bien en todas estas esferas se observa cierto grado de integración, aún no es sistemática ni universal. Por ejemplo, pese a que los marcos jurídicos en materia ambiental pueden ser idóneos para combinar algunos elementos del Programa de Trabajo Decente con objetivos ambientales, las respectivas disposiciones suelen centrarse en grupos específicos de trabajadores (por ejemplo, asistencia adicional para las comunidades locales, formación en campos fundamentales para la transición, y protección de los trabajadores de sectores concretos). Ahora bien, la transición afecta a todos los trabajadores, de modo que la importancia de la universalidad de los derechos y la protección no pierde vigencia ante el cometido de que la transición genere crecimiento inclusivo y trabajo decente.