

**PARA DEBATE Y ORIENTACION**

PRIMER PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

**El trabajo decente para un desarrollo sostenible:
el desafío del cambio climático****Introducción**

1. El presente documento ha sido elaborado previa consulta con la Mesa del Consejo de Administración y sobre la base de la discusión, en la 96.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, de la Memoria I (A) del Director General titulada «El trabajo decente para un desarrollo sostenible». Se centra en la propuesta de promover una transición socialmente justa a empleos verdes. Pasa revista a los hechos más destacados en relación con el cambio climático, analiza la interconexión entre el cambio climático y el trabajo decente y examina de forma somera el actual debate político sobre el cambio climático. Este análisis propone conclusiones en materia de política y pone de relieve los elementos de un posible programa de trabajo para la OIT.

Antecedentes

2. El medio ambiente y el cambio climático no son cuestiones ajenas a la OIT. *Inter alia*, la Oficina y sus mandantes participaron muy activamente en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 y en la Cumbre de Johannesburgo 2002 (Río+10).
3. Tras una época en la que se desvaneció el interés público y político por la amenaza del cambio climático, en los últimos años se han alzado voces que nos recuerdan el peligro de ignorar el calentamiento global. El estudio sobre el aspecto económico del cambio climático preparado por el que fue economista principal del Banco Mundial, Sir Nicholas Stern, conocido como el «Informe Stern»¹, las pruebas científicas, cada vez más convincentes, de la existencia del cambio climático y de que la actividad humana es una de sus principales causas, sumados a una retahíla de desastres naturales que encajan perfectamente entre las posibles manifestaciones del cambio climático, han despertado un interés sin precedentes en los medios de comunicación, la industria, la opinión pública y los más altos responsables encargados de la toma de decisiones. Recientemente, el

¹ El resumen y el texto completo del Informe Stern (en inglés) están disponibles en http://www.hm-treasury.gov.uk/independent_reviews/stern_review_economics_climate_change/stern_review_report.cfm.

Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-moon, convocó una Reunión de Alto Nivel el 24 de septiembre, en vísperas de la Asamblea General, para debatir los desafíos en materia de liderazgo planteados por el cambio climático y promover las deliberaciones para impulsar la negociación, en el mes de diciembre, de un nuevo tratado que sucederá al Protocolo de Kioto².

4. La voz más autorizada sobre el estado de los conocimientos en este ámbito pertenece al Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), que establece una cooperación internacional única entre más de 2.000 científicos de todo el mundo quienes, bajo la coordinación de la Organización Meteorológica Mundial (OMM) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), examinan periódicamente los resultados científicos en la materia.
5. El Cuarto Informe de Evaluación del IPCC (AR4) se está publicando gradualmente en el transcurso de 2007. En la fecha de redacción del presente documento, se habían publicado los informes de los tres Grupos de Trabajo. El Grupo de Trabajo 1 analiza los fundamentos físicos del cambio climático, el Grupo de Trabajo 2 evalúa la vulnerabilidad del cambio climático, la adaptación al mismo y sus consecuencias y el Grupo de Trabajo 3 estudia las posibilidades de atenuar los efectos del cambio climático. En la reunión que este Grupo de Trabajo celebrará durante el Consejo de Administración de noviembre de 2007 se publicará un informe de síntesis³.

Principales mensajes del IPCC y del Informe Stern

6. Los informes son la mejor prueba de la que disponemos por ahora de que el cambio climático es real. Durante el último siglo, la temperatura del planeta ha aumentado en 0,74°C, lo que representa el calentamiento más importante y rápido detectado por los científicos en la historia de la tierra. La tendencia va en aumento y afecta a todos los continentes y a la mayoría de los océanos. A finales de este siglo, las temperaturas podrían aumentar en torno a 3°C por encima de los niveles preindustriales^{4, 5}.
7. Sabemos, con un grado de certeza del 90 por ciento, que los cambios climáticos observados se deben a la actividad humana. La causa del calentamiento global y de otros cambios climáticos son las emisiones de gases, que reducen la capacidad de la tierra de devolver a la atmósfera parte de la energía recibida del sol. Los llamados gases de efecto invernadero son el dióxido de carbono (CO₂), el metano, el óxido nitroso y una serie de gases hidrocarbonados. Su efecto es función de la fuerza del gas (conocido como «forzamiento radiativo positivo») y de su concentración en la atmósfera. Para reflejar este fenómeno, la concentración de gases de efecto invernadero, así como las emisiones reales o evitadas, se suelen expresar en toneladas de «CO₂ equivalente». En el transcurso de las

² La Nota de antecedentes del Secretario General de las Naciones Unidas está disponible en: <http://www.un.org/spanish/climatechange/2007highlevel/background.shtml> El discurso del Director General de la OIT está disponible (en inglés) en: <http://www.ilo.org/public/english/bureau/dgo/speeches/index.htm>.

³ Los resúmenes para responsables de políticas y los informes completos están disponibles en: <http://www.ipcc.ch/>.

⁴ Cuarto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, Grupo de Trabajo 1, 2007 (IPCC WG 1) <http://ipcc-wg1.ucar.edu/wg1/wg1-report.html>.

⁵ A título comparativo: la diferencia entre la temperatura media mundial actual y la de una era glaciaria es de 5°C.

tres últimas décadas, las emisiones han aumentado en un 1,6 por ciento anual, con una concentración de CO₂ de 379 ppm⁶ en 2005, frente a un nivel de 278 ppm en la época preindustrial.

8. Actualmente, el CO₂ es responsable de cerca del 60 por ciento del total del efecto invernadero, el metano de un 20 por ciento, el óxido nitroso de un 6 por ciento y el resto lo componen otros gases. Tres cuartas partes de las emisiones de CO₂ proceden de la utilización de combustibles fósiles, como el carbón, el petróleo y el gas natural, y un cuarto de los cambios en la utilización del suelo, en particular la deforestación de la selva tropical. Las emisiones de metano y óxido nitroso corresponden principalmente a la agricultura y, en menor medida, a la minería, la industria y el tráfico.
9. El calentamiento se produce mucho tiempo después de las emisiones, debido a la capacidad de tamponamiento de los océanos y a la larga vida de algunos gases de efecto invernadero. Incluso si las emisiones se detuvieran hoy, el clima seguiría experimentando cambios, aunque en un grado muy inferior. Por consiguiente, la adaptación al cambio climático para tratar de absorber sus efectos negativos es inevitable.
10. A corto y a medio plazo, no conoceremos un aumento de la temperatura media ni una elevación del nivel del mar, sino más bien un incremento de la variabilidad meteorológica y de la frecuencia y virulencia de fenómenos como tormentas, sequías, inundaciones y olas de calor⁷.
11. Los países en desarrollo, que son los que menos han contribuido históricamente a producir las emisiones causantes del cambio climático, serán los más afectados porque son más vulnerables y tienen una capacidad de adaptación menor, en particular en zonas muy pobladas como los megadeltas asiáticos, los pequeños Estados insulares y el África Subsahariana. Los sectores económicos más dependientes de la meteorología, como la agricultura y el turismo, serán probablemente los más afectados, junto con los asentamientos e industrias situados en las llanuras de inundación costeras y fluviales y otras zonas propensas a las tormentas.
12. A mediados de siglo se prevé que la escasez de agua dulce afectará a 1.000 millones de ciudadanos asiáticos. Ya se están observando consecuencias negativas en la agricultura, especialmente en África, donde la producción correrá grave peligro si se mantiene el actual nivel de emisiones.
13. A medio y a largo plazo, si el cambio climático prosigue su actual tendencia, la actividad económica y social de muchos sectores se verá gravemente perturbada en todo el planeta. Disponemos del potencial técnico y económico necesario para reducir las emisiones a niveles que se consideran tolerables. Tanto el Grupo de Trabajo 3 del IPCC como el Informe Stern opinan que la mitigación — es decir, las medidas destinadas a reducir las emisiones o a eliminar los gases de efecto invernadero de la atmósfera — no sólo es necesaria, sino que además su coste sería inferior al que se derivaría de la falta de adopción de estas medidas.
14. Se estima que el potencial total de mitigación de la tecnología existente se sitúa en torno a las 16-30 Gt de CO₂, cantidad suficiente para contrarrestar el incremento de emisiones previsto y reducir la concentración de gases de efecto invernadero por debajo del nivel actual. El potencial de mitigación es significativo en todos los sectores de los países

⁶ ppm = partes por millón.

⁷ Cuarto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, Grupo de Trabajo 2, 2007 (IPCC WG 2) <http://www.ipcc-wg2.org/>.

industrializados y en desarrollo, si bien los sectores de la construcción, la agricultura y la industria son los que brindan mayores posibilidades ⁸.

Repercusiones para el desarrollo

15. Los científicos sugieren que, con objeto de evitar un cambio climático peligroso, posiblemente irreversible y capaz de perpetuarse, la concentración atmosférica de gases de efecto invernadero no debe superar el equivalente a 450 ppm de CO₂, lo que redundaría en un calentamiento medio de 2°C. Los pequeños Estados insulares reclaman niveles más bajos, ya que un aumento de la temperatura de 2°C podría tener un impacto significativo en sus ecosistemas, litorales, infraestructuras y reservas de agua.
16. Los escenarios de estabilización ponen de manifiesto que, para alcanzar un valor máximo de 450 ppm, las emisiones mundiales no deben aumentar en los próximos 10 a 20 años. Simultáneamente, la tendencia prevista por la Agencia Internacional de la Energía (AIE) supone un incremento del 60 por ciento en la demanda mundial de energía de aquí a 2030, lo que requiere una inversión total de 20 billones de dólares de los Estados Unidos; cerca de la mitad de esa cifra, en países en desarrollo ⁹. Si bien históricamente los países industrializados han sido responsables de la mayor parte de las emisiones, los países en desarrollo, y en particular los países en rápido proceso de industrialización, se están convirtiendo en la principal fuente de emisiones, a pesar de que el nivel de emisiones *per cápita* es relativamente bajo. Por consiguiente, no basta con actuar en los países industrializados.
17. Compatibilizar el crecimiento y el desarrollo económicos con la estabilización del clima exige economías con baja emisión de carbono en todo el planeta. Una disminución de las emisiones de un 50 por ciento con respecto a la tendencia actual implicaría recortes del orden del 60-80 por ciento en los países industrializados e incluso del 30 por ciento en los países en desarrollo.
18. Disociar el crecimiento económico de las emisiones implica grandes progresos en la eficiencia energética de productos y servicios, la producción de energía, la construcción y el transporte, un aumento significativo en la utilización de energías renovables, así como una reducción de las emisiones procedentes del uso del suelo. Se necesitarán nuevas tecnologías, incluida la captura y el almacenamiento de carbono.
19. El IPCC estima que el coste de la mitigación ascendería a un 0,12 por ciento anual del PIB mundial. Según Stern, el coste anual de estabilización a 550 ppm oscila alrededor del 1 por ciento del PIB en 2050. Si bien estas cifras pudieran parecer modestas, los flujos financieros en juego son muy importantes. La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) considera que, en 2030, se dedicarán anualmente

⁸ Cuarto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, Grupo de Trabajo 3, 2007 (IPCC WG 3) http://arch.rivm.nl/env/int/ipcc/pages_media/AR4-chapters.html.

⁹ *Energy Information Agency (EIA), Annual Energy Outlook 2007 with projections to 2030*, <http://www.eia.doe.gov/oiaf/aeo/index.html>.

entre 200 y 210.000 millones de dólares de los Estados Unidos a la mitigación, y decenas de miles de millones a la adaptación ¹⁰.

Interconexiones entre el cambio climático y el Programa de Trabajo Decente ¹¹

20. El cambio climático, la adaptación al mismo y los esfuerzos por frenar su avance a través de la reducción de emisiones tienen amplias repercusiones en el desarrollo social y económico, los patrones de producción y consumo y, por ende, en el empleo, los ingresos y la pobreza. Estas repercusiones deparan importantes riesgos y oportunidades en materia de trabajo decente en todos los países, pero en especial para los colectivos más vulnerables de los pequeños Estados insulares y los países menos desarrollados.
21. Uno de los riesgos más patentes afecta a la seguridad económica y alimentaria, sobre todo en las regiones y sectores que viven de la agricultura. El Informe Stern pone de relieve que el 22 por ciento de la población mundial trabaja en la agricultura, y que este sector aglutina la mayor concentración de pobres del mundo (75 por ciento de las personas más pobres del planeta, esto es, los 1.000 millones de personas que viven con menos de 1 dólar de los Estados Unidos al día) ¹². El cambio climático supone una amenaza para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio por su impacto en las explotaciones agrícolas, entre otros factores. Otra consecuencia negativa relacionada con los Objetivos de Desarrollo del Milenio que también afectará a la fuerza de trabajo, en particular en los países en desarrollo, tiene que ver con la salud. Un sector que también depende de las condiciones meteorológicas es el turismo, que acusa un rápido crecimiento del empleo. En estos tres sectores — agricultura, turismo y salud — las mujeres están más expuestas que los hombres.
22. Sin un nuevo sistema de seguridad social, la mayor frecuencia e intensidad de los desastres naturales puede contribuir a propiciar o acelerar los flujos migratorios y a aumentar la inestabilidad y las tensiones políticas existentes. Si estuviera dirigida a adaptar las explotaciones, en lugar de proporcionar ayuda de emergencia para regresar a la situación original, la respuesta a estas crisis podría ayudar a las sociedades locales a aumentar su capacidad de resistencia.
23. Una inversión más fuerte en adaptación brindaría grandes oportunidades de ingresos y empleo en ámbitos como la ampliación de las defensas costeras, el refuerzo de los edificios e infraestructuras, la gestión y la recuperación del agua. La adaptación necesitará la transferencia masiva de nuevas tecnologías. Asimismo, implicará la reubicación de los asentamientos e industrias expuestos. Desde el punto de vista de la agricultura, la adaptación podría tener repercusiones positivas o negativas sobre el empleo y los ingresos, en función de los requisitos de mano de obra de los nuevos cultivos y prácticas agrarias y de su compatibilidad con las pequeñas explotaciones agrícolas.

¹⁰ CMNUCC (2007) Conferencia de Viena, *Preliminary estimates of additional investment and financial flows needed for adaptation in 2030*, Joel B. Smith, Stratus Consulting Inc. http://unfccc.int/files/meetings/dialogue/application/pdf/070828_smith.pdf.

¹¹ Para más información, véase la revista trabajo, núm. 60, agosto de 2007.

¹² *Stern Review, Part II, 3.3 Food*, pág. 67.

24. El aumento de la eficiencia energética ha sido siempre una de las mayores contribuciones a la reducción de las emisiones¹³. Requerirá la transferencia y el despliegue de nuevas tecnologías. Gran parte del capital inmovilizado correspondiente a edificios y equipos tiene una larga vida útil y tasas de renovación muy bajas. Sólo a través de la participación activa de directivos y trabajadores se lograrán contribuciones significativas, a menudo poco onerosas, a raíz de la mejora de los procesos e instalaciones existentes.
25. Para la pequeña y mediana empresa, las mejoras de la eficiencia energética que no requieran grandes inversiones revestirán una importancia especial. El IPCC hace hincapié en que éstas representan la mayor parte de la capacidad de fabricación y creación de empleo de los países en desarrollo¹⁴. En China, por ejemplo, representan la mitad de las exportaciones. Los enfoques encaminados a reducir las emisiones sin poner en peligro la competitividad y el empleo cobrarán una importancia crucial.
26. Los estudios de la OIT, incluido un estudio bibliográfico¹⁵, han confirmado que sólo existe un número limitado de evaluaciones cuantitativas del impacto de las medidas de mitigación en los mercados de trabajo y que la mayoría de éstas se concentran en los países industrializados. Los estudios existentes¹⁶ coinciden en que una transición a una economía con baja emisión de carbono no tiene por qué suponer un recorte de empleos, sino que más bien llevará a un incremento en la creación de puestos de trabajo. No obstante, este pequeño aumento neto será fruto de profundas modificaciones del mercado de trabajo en las que la pérdida sustancial de algunos empleos se verá más que compensada por la creación de otros.
27. Estas modificaciones pueden afectar en mayor medida a sectores económicos como la producción de energía, las industrias con alto consumo energético o el transporte. Su impacto en los mercados de trabajo y en el clima será más positivo si se logra anticipar y gestionar dichas modificaciones con la participación activa de trabajadores y empleadores. Las mesas redondas para el cumplimiento de los compromisos de Kioto organizadas en España son un buen ejemplo de mecanismo tripartito para facilitar la transición.
28. Todos los aspectos de la adaptación y mitigación exigen nuevas técnicas y, a menudo, dotes de iniciativa empresarial. El aumento de la eficiencia energética y del uso de energías renovables desempeñará un importante papel. El Grupo de Trabajo 3 del IPCC destaca que ambos albergan un potencial considerable para la creación de nuevos puestos de trabajo, que serían «empleos verdes», esto es, empleos económicamente viables que reducen el impacto medioambiental a niveles sostenibles. Hallamos ejemplos de «empleos verdes» en

¹³ *Estimates of investment and financial flows for mitigation in 2030*, de Erik Haites, y *GHG mitigation interventions – How far feasible in India*. Cuatro Taller de la CMNUCC, agosto de 2007, Viena, <http://unfccc.int/meetings/dialogue/items/4048.php>.

¹⁴ IPCC: WG 3, conclusión 12.

¹⁵ OIT (próxima publicación): *The impacts of climate change on employment and incomes – a review of the literature*, Centre for Sustainable Production and Consumption, encargado por la OIT.

¹⁶ *Climate Change and Employment, with the support of the DG Environment*, ETUC Study, Syndex, Istat, Wuppertal Institute, SDA (2007), <http://www.etuc.org/a/3676>. *Renewable Energy Sector in the EU: its Employment and Export Potential, a Final Report to DG Environment*, Ecotec Study, Research & Consulting Limited, Reino Unido, 2002 <http://www.tuuleenergia.ee/uploads/File/employment%20and%20export.pdf>. S. Laitner, S. Bernow, J. DeCicco, 1998: *Employment and other macroeconomic benefits of an innovation-led climate strategy for the United States*. *Energy Policy*, 26(5), págs. 425-432; D.M. Kamman, K. Kapadia y M. Fripp, 2004, *Putting renewables to work: how many jobs can the clean energy industry generate?* *Renewable and Appropriate Energy Laboratory (RAEL) report*, University of California, Berkeley.

los cientos de miles de nuevas oportunidades de empleo que ofrecen la energía solar y eólica en Alemania¹⁷ y España, el programa para convertir los edificios existentes es construcciones eficientes desde el punto de vista energético y el programa de bioenergía de Brasil.

29. En el debate sobre el clima, el empleo sólo figura de forma marginal y se contempla como un mero beneficio colateral de las medidas de mitigación, sin tener en cuenta que los beneficios en materia de empleo y desarrollo son fundamentales para que muchas medidas de mitigación sean técnicamente factibles, económicamente viables y socialmente aceptables. Sería imposible reducir las emisiones sin la debida concienciación, sin los incentivos adecuados, sin inversión en recursos humanos o sin empresas capaces de llevar a cabo el trabajo, incluso si el coste es nulo o si hay beneficios (como un 30 por ciento de emisiones en edificios, por ejemplo).
30. Las energías renovables a pequeña escala capaces de producir electricidad de forma descentralizada para los 1.600 millones de personas que no tienen acceso a las formas modernas de energía supondría un fuerte espaldarazo al desarrollo y a la reducción de la pobreza a través del empleo verde. Si bien estos vínculos entre cambio climático y desarrollo son aún incipientes, se puede evaluar su potencial, por ejemplo, en proyectos de ONUDI en los que se asocia la producción de electricidad a los programas de empleo juvenil en México y Cuba o en la promoción de la energía solar por parte de la Asociación de Mujeres Trabajadoras por Cuenta Propia de la India.
31. La OIT ha sido invitada a participar en los programas del sistema de las Naciones Unidas en China y Brasil financiados por el Fondo español de Desarrollo del Milenio, que versan respectivamente sobre la eficiencia energética y la bioenergía. En China, ello incluye el diseño y el ensayo de métodos para mejorar la eficiencia energética en pequeñas empresas, en la estela del éxito del programa de la OIT, Programa sobre las mejoras del trabajo en las pequeñas empresas (WISE). En Brasil, el programa contribuirá a evaluar el potencial de empleo y renta, la organización de los productores y el diseño de los programas de ampliación encaminados a promover la productividad y el trabajo decente en la cadena de valor añadido de los biocarburantes.
32. No cabe duda de que existe un potencial para la sinergia y de que la respuesta al cambio climático debe formar parte del esfuerzo más amplio en pro de un desarrollo sostenible. Sigue habiendo muy pocos ejemplos de aprovechamiento del potencial existente, en gran parte debido al limitado papel o incluso a la ausencia de mandantes de la OIT en la mayoría de debates sobre política.

Impulso político

33. En 2007, la necesidad de enfrentarse a este problema ha ido cobrando impulso político. El cambio climático fue uno de los temas centrales del Foro Económico Mundial de Davos que se celebró en enero. Tanto los círculos empresariales como los líderes políticos hicieron un llamamiento a aplicar medidas efectivas para frenar el cambio climático e

¹⁷ *Bundesministerium fuer Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2006) Erneuerbare Energien: Arbeitsplatzeffekte (Kurzfassung)* http://www.bmu.de/files/erneuerbare_energien/downloads/application/pdf/arbeitsmarkt_ee_2006.pdf.

instaurar un marco político estable para las fuertes inversiones que se necesitan a largo plazo¹⁸.

34. En su reunión anual celebrada en junio en Heiligendamm (Alemania) el G8 adoptó conclusiones sobre el cambio climático, la eficiencia energética y la seguridad energética, al tiempo que manifestó su compromiso por hacer avanzar las negociaciones sobre el clima de las Naciones Unidas con miras a lograr un acuerdo integral posterior a 2012 (esto es, el proceso posterior a Kioto)¹⁹.
35. La Unión Europea aprobó un compromiso unilateral para reducir sus emisiones en un 20 por ciento para el año 2020 respecto a los niveles de 1990, y aumentar el objetivo a un 30 por ciento en función del compromiso de los demás países.
36. Muchos países, así como las principales ciudades, se han fijado objetivos y han adoptado medidas para reducir las emisiones. China, por ejemplo, ha finalizado su primera evaluación sobre el impacto del cambio climático y ha aprobado planes que contemplan mejoras radicales en el ámbito de la eficiencia energética²⁰.
37. El Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-Moon, ha hecho del cambio climático una de sus tres prioridades, junto con Darfur y Oriente Medio. Se está procediendo al desarrollo y la implantación progresiva de un programa sobre el cambio climático para el conjunto del sistema, que también supone trabajar «unidos en la acción» a escala nacional. El 24 de septiembre de 2007, el Secretario General convocó una reunión de líderes mundiales bajo el lema «El futuro está en nuestras manos: la función de liderazgo ante el cambio climático». En su discurso de clausura, el Presidente de la Asamblea General, Srgjan Kerim (ex República Yugoslava de Macedonia) declaró: «Hemos recorrido un largo camino para llegar a un acuerdo y alcanzar un nuevo consenso este año. Debemos seguir trabajando, pero este acontecimiento ha servido para enviar al mundo, así como a la Conferencia de Bali, un mensaje político contundente de la voluntad y determinación de romper con el pasado y actuar con decisión al más alto nivel». El discurso del Director General de la OIT fue bien recibido y se adjunta en el anexo.

Forjar el acuerdo en el marco del proceso posterior a Kioto

38. Gran parte de la actual actividad política forma parte de la construcción de un acuerdo en el marco del proceso posterior a Kioto, cuya negociación se iniciará en diciembre de 2007 en el contexto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC).

¹⁸ Véase por ejemplo Foro Económico Mundial, Davos, enero de 2007, *Climate Change: A Call to Action*, http://www.weforum.org/en/knowledge/Events/2007/AnnualMeeting/KN_SESS_SUMM_19392?url=/en/knowledge/Events/2007/AnnualMeeting/KN_SESS_SUMM_19392.

¹⁹ Véase por ejemplo Cumbre del G8, junio de 2007, Heiligendamm, Alemania, *Growth and Responsibility in the World Economy*, pág.14. http://www.g-8.de/Content/EN/Artikel/_g8-summit/anlagen/2007-06-07-gipfeldokument-wirtschaft-eng,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/2007-06-07-gipfeldokument-wirtschaft-eng.

²⁰ Véase LIN Erda, XU Yinlong, WU Shaohong, JU Hui, MA Shiming, *Synopsis of China National Climate Change Assessment Report (II): Climate Change Impacts and Adaptation*, enero de 2007, *Group II of the Panel for China National Climate Change Assessment Report* <http://www.law.berkeley.edu/centers/envirolaw/capandtrade/Lin%20Erda%202-5-07.pdf>.

39. La CMNUCC, aprobada en la Cumbre de la Tierra que se celebró en Río de Janeiro en 1992, es el marco jurídico internacional de referencia para dar respuesta al cambio climático. El objetivo de esta Convención radica en lograr la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático²¹, sin por ello impedir el desarrollo. Los gases de efecto invernadero que aborda la Convención incluyen el metano, el óxido nitroso y en particular el dióxido de carbono. La Convención entró en vigor en 1994 y cuenta actualmente con 192 partes²².
40. En 1997, las partes de la CMNUCC aprobaron el Protocolo de Kioto, por el que los países industrializados y los países en proceso de transición a una economía de mercado se comprometen a reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero. Estos países (conocidos como las partes incluidas en el anexo I de la Convención) se han comprometido a reducir las emisiones en un 5,2 por ciento de media durante el período 2008-2012 con respecto a los niveles de 1990. Los objetivos de reducción específicos varían en función de los países. En 1990, las partes incluidas en el anexo I eran responsables de cerca del 62 por ciento de las emisiones de gases de efecto invernadero. El Protocolo entró en vigor en 2005 y cuenta actualmente con 175 partes.
41. Los ambiciosos objetivos de reducción de emisiones y el tope máximo fijado para los próximos 10 a 20 años, sin los cuales no sería posible mantener el cambio climático en un nivel tolerable, han generado la presión necesaria para evitar que se interrumpa el proceso tras la expiración, en 2012, del Protocolo de Kioto. Esto se considera fundamental para transmitir una señal inequívoca y proporcionar parámetros estables para la política, los inversores y la industria. Es necesario llegar a un acuerdo antes de finales de 2009 para que éste pueda entrar en vigor en el plazo previsto. Las negociaciones se iniciarán en el 13.º período de sesiones de la Conferencia de las partes de la CMNUCC que se celebrará en Bali del 3 al 14 de diciembre de 2007.

Orientaciones políticas para la OIT

42. El cambio climático, la adaptación al mismo y los esfuerzos por frenarlo darán lugar a importantes transformaciones en los patrones de producción y consumo, lo que provocará profundas modificaciones en los mercados de trabajo y en los medios de vida. Las repercusiones en el empleo serán considerables, y surgirán grandes oportunidades para la creación de empleos verdes. La presión para lograr la reducción de las emisiones impulsará el aumento de la productividad de los recursos, además de la productividad de la mano de obra.
43. Tanto los sindicatos como las organizaciones de empleadores han procurado integrar la dimensión económica y social del desarrollo en los debates en materia medioambiental. Sin embargo, los expertos en energía y medio ambiente siguen llevando la voz cantante en las negociaciones y debates sobre el clima. La creación de empleo, crecimiento e ingresos, la reducción de la pobreza y la mejora de la sanidad suelen ser elementos secundarios en este debate, y no gozan del debido reconocimiento como componentes esenciales del desarrollo sostenible.

²¹ Es decir, las interferencias de origen humano. El texto de la Convención está disponible en: http://unfccc.int/essential_background/convention/background/items/2853.php.

²² En el anexo 1 de las notas del Presidente de la Asamblea General figura una descripción concisa del CMNUCC, el Protocolo de Kioto y sus mecanismos financieros, pág. 12., <http://www.un.org/ga/president/61/follow-up/climatechange/ClimateChangeBackgroundPaper.pdf>.

44. La apertura de sendas transitables que permitan compatibilizar la protección del clima con el desarrollo económico y la creación de más y mejores empleos contribuiría probablemente a crear nuevas oportunidades y a evitar que las negociaciones sobre el clima lleguen a un punto muerto. Si bien este aspecto se reconoce cada vez más, apenas se ha abordado y existen grandes lagunas que dificultan la formulación de políticas y programas ²³.
45. Habida cuenta de que el cambio climático no es un mero problema medioambiental, sino que tiene evidentes repercusiones económicas y sociales y está indisolublemente ligado a un programa de desarrollo sostenible más general, la respuesta al cambio climático debe integrarse en las estrategias de desarrollo nacionales, sectoriales y locales. Así, sería muy valiosa la participación activa de los mandantes de la OIT como principales interesados en los resultados. Los mandantes de muchos países han manifestado la necesidad de fomentar la toma de conciencia para reforzar su capacidad de participar en este tipo de debates sobre política, lo que mejoraría los resultados sustanciales y la gobernanza del proceso y contribuiría a la integración institucional ²⁴.
46. El cambio climático está estrechamente relacionado con el mandato de la OIT y con numerosos componentes de su programa de trabajo. La garantía del reconocimiento de la función de las organizaciones de empleadores y trabajadores se cimenta en las normas internacionales del trabajo, en particular en la libertad sindical y en la promoción de mecanismos para el diálogo social. En diversos países, el diálogo en el lugar de trabajo ha propiciado el establecimiento de mecanismos para promover unas condiciones seguras de trabajo. Las políticas de adaptación y de mitigación deberán abarcar estrategias para reforzar la protección social, el desarrollo empresarial y la creación de empleo. El impacto del cambio climático propiamente dicho, así como el de las políticas de adaptación y mitigación, tendrán consecuencias muy diversas en las mujeres y los hombres trabajadores.
47. La respuesta al cambio climático generará importantes flujos financieros, en materia de asistencia técnica por ejemplo, y se convertirá en un elemento fundamental de la iniciativa «Unidos en la acción» del sistema de las Naciones Unidas ²⁵. Habida cuenta de su mandato, sus mandantes y su pericia, la OIT podría desempeñar un papel fundamental a escala nacional e internacional en un enfoque conjunto del sistema, en particular a través de los programas de trabajo decente por país. Para ello, habrá de esforzarse por aprovechar las crecientes oportunidades de obtener recursos para la cooperación técnica. A tal efecto, se podría contemplar la posibilidad de que la Organización pactase acuerdos con las secretarías de otras organizaciones internacionales públicas competentes en materia medioambiental, como la Secretaría de la CMNUCC. La OIT y el PNUMA firmaron un Memorando de Entendimiento en 1977 ²⁶.
48. En los próximos dos años se tomarán decisiones políticas fundamentales a escala nacional e internacional. Integrar las preocupaciones sociales y laborales *a posteriori* ha demostrado resultar complicado. Debemos actuar ahora.

²³ Véase IPCC WG 3 y la Nota de antecedentes del Secretario General de la ONU para la Reunión de Alto Nivel sobre el Cambio Climático de 24 de septiembre de 2007.

²⁴ Véase por ejemplo la Nota de antecedentes del Secretario General de la ONU: <http://www.un.org/spanish/climatechange/2007highlevel/background.shtml>.

²⁵ En su reunión de octubre de 2007, la Junta de los Jefes Ejecutivos de las Naciones Unidas ha previsto adoptar un enfoque sobre el cambio climático para todo el sistema.

²⁶ <http://www.ilo.org/public/english/bureau/leg/agreements/unep.htm>.

Iniciativa de empleos verdes de la OIT

49. La OIT, en estrecha cooperación con otros organismos de las Naciones Unidas, puede actuar en el ámbito del cambio climático fomentando la integración de los pilares económico, social y medioambiental del desarrollo sostenible a través del trabajo decente. Los siguientes componentes de la Iniciativa de transición a empleos verdes ponen de manifiesto las principales relaciones entre el cambio climático y el mandato, la estructura y el actual programa de trabajo de la OIT:

- *Concienciación y promoción del diálogo entre los mandantes tripartitos de la OIT y otras partes interesadas*: el proceso de diálogo y creación de consenso sobre la acción relativa al cambio climático es fundamental para la sostenibilidad de políticas cuya vigencia prevista abarca varias generaciones. La dilatada experiencia de la OIT en materia de establecimiento de normas internacionales y promoción de mecanismos de diálogo sienta una sólida base para la adopción de estrategias encaminadas a dar respuesta al cambio climático.
- *Integración y fomento de las transiciones económicas y sociales*: la OIT posee foros tripartitos en sectores clave como la producción de energía, la construcción, el transporte, la agricultura y las industrias con alto consumo energético en el Programa de Actividades Sectoriales. Estas entidades pueden servir de vínculo institucional entre la política y la realidad industrial, y promover la integración política necesaria.
- *Eliminación de lagunas*, en particular mediante la identificación de los puntos críticos del impacto del cambio climático en los mercados de trabajo y en los ingresos a través de una combinación de estudios por país, sectoriales y metaestudios²⁷.
- *Promoción de empleos verdes*, que propician un crecimiento generalizado, al tiempo que reducen las emisiones y establecen vínculos constructivos entre el cambio climático, el empleo, los ingresos y la reducción de la pobreza.
- *Lugares de trabajo respetuosos con el medio ambiente*, que propicien que los empleadores y trabajadores desarrollen formas baratas de mejorar la eficiencia energética de las instalaciones y equipos existentes, en particular en la pequeña empresa.
- *Integración del empleo y los ingresos en la adaptación al cambio climático*, de modo que las principales inversiones se dediquen a la adaptación a los cambios climáticos que no pueden evitarse, inclusive a través de la respuesta a las crisis y las inversiones en infraestructuras.
- *Inversión en recursos humanos*, mediante la búsqueda de nuevas oportunidades y el apoyo al desarrollo de las calificaciones, que será fundamental para adaptarse al cambio climático, incrementar la eficiencia energética y de los recursos, reducir las emisiones e implantar con éxito nuevas tecnologías.
- *Fortalecimiento de la capacidad de los mandantes de la OIT y de la Oficina* a través de la asistencia técnica y la información, como la documentación y divulgación de prácticas idóneas para luchar con eficacia contra el cambio climático.

²⁷ Próximamente se publicará un documento encargado por la OIT al Instituto Wuppertal en el que se proponen metodologías para evaluar las repercusiones del cambio climático en el empleo y los ingresos.

- *Estudio de la utilidad de pactar memorandos de entendimiento* entre la Organización y las secretarías de los organismos competentes en materia medioambiental.

50. Se invita al Grupo de Trabajo a discutir sobre las interconexiones entre el cambio climático y sobre cómo se abordan dichas relaciones en los debates políticos en curso, a reflexionar acerca de su significado para los mandantes de la OIT y para la propia Oficina, así como a proporcionar orientaciones sobre un futuro programa de trabajo y sobre cómo encajar la Iniciativa de empleos verdes de la OIT en el conjunto del programa de la Organización, también en el plano local y nacional, como componente de los programas de trabajo decente por país.

Ginebra, 16 de octubre de 2007.

Este documento se presenta para debate y orientación.

Anexo

La función de liderazgo ante el cambio climático Iniciativa de empleos verdes de la OIT Reunión de Alto Nivel sobre el Cambio Climático, Nueva York, 24 de septiembre de 2007

Alocución del Director General de la OIT, Juan Somavía

La verdad incómoda es que la producción y el trabajo consumen energía y otros recursos, y generan una cantidad de desechos y gases de efecto invernadero que resulta peligrosa para nuestro planeta y nuestra salud. La respuesta a la amenaza del cambio climático requerirá la adopción de nuevos modelos de producción, consumo y empleo.

Las decisiones de las Cumbres de Río en 1992 y Johannesburgo en 2002 y el Protocolo de Kioto han dispuesto un marco para actuar. Como destacó el Secretario General en su Nota, las amenazas que implica el cambio climático son un desafío enorme para nuestra capacidad política de generar una respuesta estratégica integral que abarque los pilares económico, social y medioambiental del desarrollo sostenible. Además, nuestras estrategias deben ser políticamente sostenibles para poder ser difundidas a través de generaciones de gobernantes y electores.

Adaptarse al cambio climático y atenuarlo requiere de un ajuste a nuevos modelos de uso y conservación de los recursos naturales. Las organizaciones de empleadores y trabajadores y los gobiernos mandantes de la OIT aceptan este desafío y están determinados a participar, mediante el refuerzo de nuestra capacidad para anticipar los cambios, y a preparar y posteriormente poner en práctica un proceso de adaptación eficiente y justo. Por eso hemos creado la «Iniciativa de empleos verdes».

Existen muchas oportunidades de crear trabajos verdes como resultado de políticas sobre energía e industrialización que reduzcan las emisiones. El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) estima que el mercado de las tecnologías para producir energías limpias podría alcanzar los 1,9 billones de dólares en el año 2020. Las inversiones en eficiencia energética, en tecnologías para producir energías limpias y en energías renovables representan un enorme potencial de creación de empleo decente y productivo.

Una nueva generación de empleos verdes contribuirá al crecimiento económico sostenible y ayudará a muchas personas a salir de la pobreza. Estos empleos son fundamentales para el vínculo positivo que debe establecerse entre cambio climático y desarrollo. Debemos prepararnos también para la pérdida de empleos y para apoyar a trabajadores y empresas en la transición hacia nuevos modos de trabajo que reduzcan de manera considerable las emisiones. Asimismo, necesitamos invertir mucho más en estrategias de desarrollo con un nivel de emisiones menor y que no pongan trabas a la lucha contra la pobreza. En todos estos aspectos, debemos adoptar un enfoque preventivo y formular políticas que faciliten la transición para todos los involucrados.

El diálogo social tripartito entre las organizaciones de empleadores y de trabajadores y los gobiernos es la clave para el desarrollo de la «Iniciativa de empleos verdes» de la OIT. Nuestro objetivo es el de apoyar a trabajadores y empresas a lo largo de la transición hacia un proceso de desarrollo mucho más sostenible desde el punto de vista ambiental. Un primer paso importante en esta dirección fue la adopción de un paquete de políticas para empresas sostenibles a nivel mundial en la Conferencia Internacional del Trabajo celebrada este año.

En este contexto, el potencial para crear trabajo decente es enorme, pero la experiencia nos enseña que no se logra de manera automática. El tipo de crecimiento inclusivo y amplio que beneficia a millones de trabajadores, pequeños agricultores, pequeñas empresas y operadores de la economía informal, que necesitan más y mejores trabajos, no se produce espontáneamente. Es necesario adoptar medidas específicas y políticas sobre energía, cambio climático e industrialización concebidas para incluir de manera explícita los empleos verdes como un fin en sí mismo y como un modo de generar desarrollo.

El Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005 y la Declaración Ministerial aprobada por el Consejo Económico y Social en junio de 2006 hacen hincapié en el papel preponderante del empleo productivo y remunerado y del trabajo decente en la erradicación de la pobreza y el crecimiento económico sostenible, y en su función de piedra angular del desarrollo sostenible.

La OIT trabaja con sus mandantes — gobiernos y organizaciones de empleadores y trabajadores — para documentar y promover las buenas prácticas que emergen en los países industrializados y en desarrollo. Además, está formando alianzas con otros organismos del sistema de las Naciones Unidas y fuera de él, y apoyará de manera activa la iniciativa del Secretario General Ban Ki-moon para que todo el sistema aborde de forma conjunta el cambio climático.

Una de las bases más importantes para una estrategia integrada, internacional y políticamente sostenible sobre el cambio climático se sustenta en el empleo productivo y remunerado y en el trabajo decente. Esto ofrece un método conceptual y funcional para la integración de políticas y programas, así como un vehículo para trascender las fronteras y llegar a los lugares de trabajo de todo el mundo.

Lograr que nuestras sociedades tengan mayor capacidad de respuesta a los impactos del cambio climático está estrechamente relacionado con garantizar la estabilidad de los lugares y mercados de trabajo. Las experiencias en materia de crisis ambientales y financieras nos demuestran que si las personas que viven al borde la pobreza pierden su modo de sustento pueden ser necesarios años para que puedan superar la miseria.

Las políticas que prevén la necesidad de cambios en los mercados de trabajo y aprovechan las oportunidades para crear fuentes de empleo e ingreso nuevas y sostenibles pueden producir mejores resultados económicos, sociales y también ambientales. Asimismo, ayudan a lograr el apoyo y el consenso social que se requieren para instaurar los cambios necesarios. La Iniciativa de empleos verdes de la OIT tiene por objeto aportar la dimensión vital del trabajo decente a la acción de las Naciones Unidas con miras a aplicar una estrategia integral sobre cambio climático.