



APLICACIÓN DE LAS NORMAS INTERNACIONALES DEL TRABAJO AL CAMBIO CLIMÁTICO

EL CONVENIO N.º 122 DE LA OIT SOBRE POLÍTICA DE EMPLEO DEFINE EL DERECHO A UNA TRANSICIÓN JUSTA¹

I. Por qué el Convenio 122 contiene una base jurídica para las reivindicaciones de una «transición justa»

A. ¿Qué pretende lograr el Convenio 122?

El Convenio 122 de la OIT (Convenio sobre la política del empleo, 1964)² obliga a los Estados que lo han ratificado (117 en total)³ a declarar y perseguir, como objetivo central de la política nacional, una política activa del empleo destinada a lograr el empleo pleno, productivo y libremente elegido para todas las personas disponibles y que buscan trabajo, sin discriminación. Exige a los Estados que integren los objetivos de empleo en una política económica y social coordinada, que revisen continuamente esas medidas y que las apliquen mediante programas concretos adaptados a las condiciones nacionales. Además, obliga a los gobiernos a garantizar que las y los trabajadores tengan oportunidades reales de adquirir y utilizar sus competencias, a promover la calidad del empleo en lugar de la mera disponibilidad de puestos de trabajo y a consultar a las organizaciones de empleadores y de trabajadores en la formulación y aplicación de la política de empleo, incorporando así el diálogo social y la participación democrática en el núcleo de la gobernanza del mercado laboral.

¹ Como mínimo, una transición justa implica abandonar las industrias insostenibles que dañan el clima y, al mismo tiempo, movilizar los recursos públicos para invertir en energías limpias. Todo trabajo debe ser «trabajo decente», y los trabajadores y sus representantes deben sentarse a la mesa con el gobierno y la industria para negociar los términos de la transición. El objetivo es una sociedad y una economía mucho más igualitarias y sostenibles, en las que el aumento de la temperatura global sea muy inferior a 2 °C, se proteja el medio ambiente y se restaure la biodiversidad. Fundamentalmente, una transición justa se basa en la solidaridad y la cooperación internacionales.

² Convenio núm. 122 de la OIT (Convenio sobre la política de empleo, 1964)

https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312267:NO

³ OIT, Ratificaciones del Convenio 122,

https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312267

B. ¿Cómo se aplica el Convenio 122 a las medidas de política de transición justa?

Sin duda, el Convenio 122 no se redactó como un instrumento climático en 1964, y es muy anterior a los conceptos y la terminología de la «transición justa». Un examen de las observaciones y conclusiones del sistema de supervisión, incluido el Comité de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, muestra que el convenio aún no se ha desarrollado para abordar directamente las cuestiones relacionadas con la transición justa. Sin embargo, creemos que esto se debe en gran medida al hecho de que las cuestiones relacionadas con el clima aún no han sido presentadas directamente a los órganos de supervisión de la OIT por sus mandantes. En nuestra opinión, los requisitos fundamentales del Convenio 122 están redactados en términos generales y pueden utilizarse para apoyar una transición justa. De hecho, una «transición justa» constituye el conjunto de medidas de política de empleo que los Estados deben adoptar en virtud del convenio en el contexto específico de la mitigación y la adaptación al cambio climático, la protección del medio ambiente y otros cambios estructurales para remodelar los mercados de trabajo.

Además, los tratados (incluidos los convenios de la OIT) no son estáticos y deben interpretarse en el contexto del desarrollo del derecho internacional. Según principios bien establecidos del derecho internacional, los tratados deben interpretarse en su contexto y como parte del corpus más amplio del derecho internacional que regula la misma materia.⁴ En consecuencia, el significado y el alcance de las disposiciones de un tratado se basan en tratados relacionados, instrumentos posteriores, interpretaciones autorizadas y marcos normativos en evolución, en particular cuando persiguen objetivos comunes como los derechos humanos, la justicia social o el desarrollo sostenible. Este enfoque garantiza la coherencia y evita la fragmentación, y permite que las obligaciones de los tratados más antiguos se apliquen de manera significativa a los retos nuevos y emergentes.

C. Instrumentos internacionales pertinentes y orientaciones interpretativas

En este sentido, el marco del Convenio 122 en el contexto climático se refuerza con referencia a otros instrumentos internacionales y orientaciones interpretativas:

- *Directrices de la OIT para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos (2015)*: Estas directrices tripartitas identifican el diálogo social, las políticas de empleo, las competencias, la protección social y los derechos como componentes fundamentales de «cómo» gestionar de manera justa la transición hacia

⁴ Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, 23 de mayo de 1969, 1155 U.N.T.S. 331. El artículo 31(3)(c) de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados exige que la interpretación de los tratados tenga en cuenta «cualquier norma pertinente del derecho internacional aplicable en las relaciones entre las partes», lo que refleja la integración sistémica de las obligaciones jurídicas internacionales.

un futuro con bajas emisiones de carbono.⁵

- *Acuerdo de París, preámbulo (2016)*: Las partes acuerdan tener en cuenta «los imperativos de una transición justa de la fuerza de trabajo y la creación de trabajo decente y empleos de calidad».⁶
- *Declaración del Centenario de la OIT (2019)*: La Declaración señala en su primer párrafo operativo que nos encontramos en un momento de «cambio transformador en el mundo del trabajo, impulsado por [...] el cambio ambiental y climático» y exhorta a todos los Estados miembros, en la sección III C, a «promover un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos».⁷ Este último texto está extraído directamente del Convenio 122.
- *Resolución 76/300 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, El derecho humano a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible (2022)*:⁸ La resolución fundamenta una transición justa en el reconocimiento del derecho humano a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible, afirmando que la protección del medio ambiente es inseparable de la realización de los derechos humanos (incluidos los derechos laborales).⁹ Además, establece que las políticas climáticas y medioambientales deben diseñarse y aplicarse de manera inclusiva, equitativa y participativa.
- *Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general n.º 27 (2025)*:¹⁰ La Observación general sitúa una transición justa dentro de las obligaciones de los Estados en virtud del PIDESC, al exigir a los gobiernos que regulen y orienten la actividad empresarial para que la reestructuración económica relacionada con el clima

⁵ OIT, Directrices para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos (Ginebra, 2015),

<https://www.ilo.org/publications/guidelines-just-transition-towards-environmentally-sustainable-economies>

⁶ Acuerdo de París de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, 12 de diciembre de 2015, T.I.A.S. n.º 16-1104,

https://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_english.pdf

⁷ OIT, «Declaración del Centenario sobre el futuro del trabajo» (aprobada el 21 de junio de 2019), 108.ª reunión de la CIT,

https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40ed_norm/%40relconf/documents/meetingdocument/wcms_711674.pdf

⁸ Resolución 76/300 de la Asamblea General, El derecho humano a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible (28 de julio de 2022), Doc. ONU A/RES/76/300, <https://docs.un.org/en/a/res/76/300>

⁹ «Reafirmando que los Estados tienen la obligación de respetar, proteger y promover los derechos humanos, incluso en todas las medidas que adopten para hacer frente a los retos ambientales, y de adoptar medidas para proteger los derechos humanos de todos, tal como se reconoce en diferentes instrumentos internacionales, y que deben adoptarse medidas adicionales para quienes son particularmente vulnerables a la degradación ambiental, tomando nota de los principios rectores sobre los derechos humanos y el medio ambiente».

¹⁰ Comisión de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general n.º 27 (2025) sobre los derechos económicos, sociales y culturales y la dimensión ambiental del desarrollo sostenible, Doc. E/C.12/GC/27 (30 de septiembre de 2025), <https://digitallibrary.un.org/record/4092192?v=pdf>

no socave los derechos al trabajo, la seguridad social, la salud y un nivel de vida adecuado. Subraya que la diligencia debida en materia de derechos humanos, el diálogo social y las soluciones efectivas son esenciales para garantizar que la descarbonización y la transformación industrial distribuyan los costos y beneficios de manera equitativa, protejan a los trabajadores y las comunidades, y eviten la externalización de los daños sociales a lo largo de las cadenas de suministro mundiales.

- *Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva 32/25 sobre la Emergencia Climática y los Derechos Humanos (2025)*:¹¹ La opinión enmarca la emergencia climática como una necesidad de una transición justa basada en los derechos humanos, que obliga a los Estados a diseñar políticas de mitigación y adaptación es que protejan a los trabajadores, los medios de vida y las comunidades, al tiempo que evitan cargas desproporcionadas para los grupos vulnerables. Hace hincapié en que la acción climática debe ir acompañada de diálogo social, protecciones laborales y cooperación internacional, garantizando que el cambio hacia economías bajas en carbono promueva la igualdad, el trabajo decente y la justicia intergeneracional, en lugar de profundizar las desigualdades sociales y económicas existentes.
- *Corte Internacional de Justicia, Opinión consultiva «Obligaciones de los Estados con respecto al cambio climático» (2025)*:¹² Si bien la opinión consultiva no abordó directamente las cuestiones jurídicas relacionadas con la intersección entre los derechos laborales y el cambio climático, la Corte sí abordó la cuestión más amplia de la aplicabilidad del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional consuetudinario, y concluyó «que los tratados fundamentales de derechos humanos, incluidos el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante, «PIDESC») de 16 de diciembre de 1966 y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante, «PIDCP») de 16 de diciembre de 1966, y la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (en adelante, «CIRDR») de 16 de diciembre de 1964, establecen derechos humanos fundamentales que pueden verse afectados por el *cambio climático*». Social y Cultural (en adelante, «ICESCR») de 16 de diciembre de 1966 y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante, «ICCPR») de 16 de diciembre de 1966, y los derechos humanos reconocidos en el derecho internacional consuetudinario forman parte de la legislación aplicable más directamente relevante.¹³

¹¹ Opinión consultiva OC-32/25, Corte Interamericana de Derechos Humanos (ser. A) n.º 32/25 (29 de mayo de 2025), https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_32_en.pdf

¹² *Obligaciones de los Estados con respecto al cambio climático*, Opinión consultiva, Informes de la Corte Internacional de Justicia 2025, (23 de julio de 2025), www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/187/187-20250723-adv-01-00-en.pdf.

¹³ *Ibid*, párr. 145.

- *Recomendación 205 de la OIT:*¹⁴ La Recomendación núm. 205 de la OIT es notable porque aborda las situaciones de crisis derivadas de desastres, incluidos los relacionados con el cambio climático, al tiempo que integra explícitamente en sus principios rectores la necesidad de una transición justa hacia una economía ambientalmente sostenible. La Recomendación núm. 205 es la primera NIT que hace referencia expresa al concepto de «transición justa». Este concepto, que se desarrolla con más detalle en las Directrices de la OIT para una transición justa de 2015, ha obtenido reconocimiento en diversos foros internacionales, pero aún no ha conseguido el apoyo suficiente en el Consejo de Administración de la OIT para dar lugar a un instrumento vinculante específico. Por lo tanto, su inclusión en la Recomendación núm. 205 es significativa, ya que vincula formalmente las normas laborales con la transformación económica relacionada con el clima y subraya la importancia fundamental del trabajo en la respuesta al cambio climático.

D. Recomendaciones núms. 122 y 169

El Convenio 122 se complementa también con dos recomendaciones, las Nos. 122 y 169, que proporcionan orientación adicional tanto sobre la interpretación de los términos del convenio como sobre su aplicación práctica.

La Recomendación 122 (1964) de la OIT,¹⁵ también da expresión concreta a elementos que están implícitos en el Convenio 122 y que se encuentran en el centro de los argumentos a favor de una transición justa. Trata explícitamente el cambio estructural como un reto para la política de empleo (artículos 8, 13, 15-18 y anexo). Este enfoque abarca los procesos actuales de descarbonización y adaptación al clima, al tiempo que hace hincapié en la necesidad de una planificación basada en datos empíricos y una revisión continua. La Recomendación también pone de relieve el desarrollo de las competencias y la adaptación de los trabajadores a las necesidades económicas cambiantes, proporcionando un claro puente normativo hacia el reconversión y la mejora de las competencias en el contexto de las transiciones del mercado laboral (artículos 5, 14, 15 y 20). Asimismo, reconoce la importancia de la seguridad social y el apoyo a las necesidades básicas durante los períodos de desempleo, subrayando la seguridad de los ingresos como componente fundamental de cualquier transición justa (art. 7 y anexo). Además, refuerza la centralidad del diálogo social y la autonomía de las organizaciones de trabajadores y de empleadores, fortaleciendo tanto la dimensión sustantiva como la procedimental de una transición basada en los derechos (arts. 3, 6 y anexo). También presta atención explícita al cambio tecnológico y la automatización, confirmando que el convenio está diseñado para regular las transformaciones económicas importantes y a largo plazo, más que las meras fluctuaciones cíclicas del empleo (artículos 20, 35 y anexo).

¹⁴ OIT, *Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia, 2017 (N.º 205)*, (16 de junio de 2017),

https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:3330503

¹⁵ OIT, *Recomendación sobre la política de empleo, 1964 (N.º 122)*, (9 de julio de 1964),

https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312460:NO

La Recomendación núm. 169 (1984) de la OIT¹⁶, titulada «Recomendación sobre la política de empleo (disposiciones complementarias)», también es pertinente. La Recomendación núm. 169 se basa en el marco establecido en el Convenio núm. 122 y *la Recomendación* núm. 122 y aborda los retos que plantean los profundos cambios económicos, tecnológicos y estructurales. Insta a los Estados a anticipar y responder a los efectos sobre el empleo asociados con la reestructuración industrial, la innovación tecnológica, el cierre de empresas y los cambios en los patrones de producción, prestando especial atención a las y los trabajadores y las regiones en riesgo de desplazamiento. También subraya la importancia del diálogo social, exigiendo la consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores en el diseño y la aplicación de políticas que aborden el ajuste estructural. La Recomendación 169 especifica cómo debe funcionar la política de empleo en períodos de perturbación, entre otras cosas mediante paquetes coordinados de medidas de empleo, protección social, formación y apoyo regional o sectorial. Refuerza y moderniza el marco del Convenio 122/Recomendación 122 al dejar claro que la política de empleo debe gestionar activamente las transiciones para proteger los medios de vida de los trabajadores y la cohesión social. Las condiciones que aborda la Recomendación 169 de la OIT reflejan fielmente los efectos de la descarbonización y la adaptación al cambio climático en el mundo laboral. Exige a los gobiernos que se anticipen a los desplazamientos y adopten medidas coordinadas, como la reconversión profesional, la reasignación, el apoyo a los ingresos y el desarrollo regional, en lugar de permitir que los trabajadores y las comunidades soporten solos los costos de la transición. Al hacer hincapié en la intervención oportuna, el diálogo social con las organizaciones de empleadores y de trabajadores y el apoyo específico a las regiones y grupos afectados, la Recomendación 169 refuerza los principios fundamentales de la transición justa: equidad, participación y protección.

Por lo tanto, el Convenio 122 (leído juntamente con la Recomendación 122 y la Recomendación 169) exige una gobernanza proactiva del mercado laboral a medida que los Estados emprenden acciones climáticas y medioambientales. El presente documento no afirma que el Convenio 122 «contenga» un derecho explícito a una transición justa. Sin embargo, sí sostiene que las obligaciones del Convenio 122 dan lugar a los componentes fundamentales de la transición justa como una cuestión de obligación legal, especialmente cuando se interpretan de manera coherente con los diversos instrumentos, comentarios y opiniones mencionados anteriormente. De hecho, esto lo confirma la Comisión de Expertos en su Estudio General de 2020, en el que se concluye lo siguiente:

La Comisión considera que las medidas para hacer frente al cambio climático deben tenerse en cuenta en los planes nacionales de transición, los planes nacionales de desarrollo y las políticas nacionales de empleo. La política nacional de empleo, en coordinación con otras políticas nacionales pertinentes, debe garantizar la protección de los trabajadores que pierden su empleo como consecuencia de los cambios estructurales.

¹⁶ OIT, Recomendación sobre la política de empleo (disposiciones complementarias), 1984 (núm. 169), 26 de junio de 1984, https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312507:NO

Esa protección debe consistir no solo en la protección contra el desempleo, sino también en la impartición de formación profesional para reforzar la empleabilidad a lo largo de las transiciones, así como en incentivos adecuados para el desarrollo de empresas sostenibles e innovadoras que creen empleos verdes.¹⁷

Esperamos que los sindicatos utilicen esta guía para presentar comentarios o quejas con el fin de desarrollar el cuerpo jurisprudencial sobre el Convenio 122 para incluir obligaciones claras en materia de cambio climático y una transición justa. A continuación, se presenta un análisis artículo por artículo del Convenio 122 en lo que se refiere a una transición justa. El anexo I ofrece un análisis de cómo la Recomendación 122 ayuda a interpretar el Convenio 122 como un instrumento de transición justa. El anexo II hace lo mismo con la Recomendación 169.

II. Convenio 122: análisis artículo por artículo de sus disposiciones sustantivas

A. Preámbulo

El preámbulo sitúa el Convenio 122 dentro de los compromisos constitucionales de la OIT de evitar el desempleo, elevar el nivel de vida y hacer efectiva la dignidad humana en condiciones de seguridad económica e igualdad de oportunidades. Si bien las obligaciones operativas figuran principalmente en los artículos 1 a 3 (que se examinan más adelante), el preámbulo apoya claramente tres importantes propuestas de transición justa:

1. *La política de empleo es una cuestión de justicia social, no solo de gestión económica:* al vincular la política de empleo con el objetivo general de la OIT de mejorar las condiciones de trabajo y garantizar la dignidad, la seguridad y la igualdad de oportunidades para las y los trabajadores, el preámbulo enmarca el acceso al trabajo como una cuestión de bienestar y derechos humanos. Refleja la concepción de la posguerra de que el desempleo y el subempleo no son meros fallos del mercado, sino daños sociales que socavan la igualdad, la estabilidad y la participación democrática. De este modo, el preámbulo respalda la propuesta de que la política de empleo debe ser juzgada no solo por su eficiencia o sus resultados en materia de crecimiento, sino por su capacidad para promover la equidad, la inclusión y la protección social.
2. *La igualdad y la seguridad son objetivos inherentes:* al reiterar los principios de la Declaración de Filadelfia, el preámbulo deja claro que la política de empleo debe ser equitativa y permitir a todos los seres humanos «buscar tanto su bienestar material como su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica e igualdad de oportunidades». Los efectos del cambio climático suelen ser más graves para las y los trabajadores de las comunidades que han sido marginadas por el Estado. Además, las decisiones políticas relativas a la distribución de los costos (y beneficios) tanto de la acción como de la inacción suelen recaer sobre las comunidades

¹⁷ OIT, Promover el empleo y el trabajo decente en un panorama cambiante, 109.ª reunión de la CIT, 2020, párr. 140, https://labordoc.ilo.org/discovery/delivery/41ILO_INST:41ILO_V2/1268239920002676

marginadas. El preámbulo ayuda a justificar una distribución equitativa de los costos, los beneficios y las oportunidades, y subraya además que los fundamentos de una transición justa deben basarse en la dignidad, la seguridad y la igualdad.

3. *Coherencia con los derechos humanos*: El preámbulo, al referirse a la Declaración Universal de Derechos Humanos y al «marco más amplio de un programa internacional», subraya que el Convenio 122 se inscribe en el contexto más amplio de la legislación sobre derechos humanos en materia de trabajo e igualdad. Esto refuerza la integración interpretativa con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹⁸ y con los avances de las Naciones Unidas en materia de derechos ambientales.

B. Artículo 1

El artículo 1 exige a cada Estado miembro que declare y aplique una política activa destinada a promover el empleo pleno, productivo y libremente elegido. Además, exige que la política tenga por objeto garantizar:

- Trabajo para todas las personas disponibles y que lo busquen;
- Que el empleo sea lo más productivo posible; y
- La libertad de elección del empleo y las máximas oportunidades para que cada trabajador pueda adquirir y utilizar sus competencias «sin discriminación».

El artículo 1 es el pilar más sólido para afirmar la obligación de una transición justa. Proporciona resultados sustantivos que debe respetar una política de transición justa.

1. «Pleno empleo»

El pleno empleo, según la Convención, significa que «hay trabajo para todos los que están disponibles y buscan trabajo». Como se explica en la Encuesta General de 2010, «esto no implica que no deba haber desempleo en absoluto... un cierto grado de desempleo «friccional» es inevitable, ya que ni siquiera los mercados laborales que funcionan bien pueden realizar la tarea de emparejar a los trabajadores con los puestos de trabajo disponibles de forma instantánea... Sin embargo, ese desempleo friccional es de naturaleza temporal y debe distinguirse de formas más graves de desempleo, como el desempleo de larga duración o el desempleo masivo».¹⁹ El desempleo que es resultado de la reestructuración del mercado laboral causada por la crisis climática o necesaria para hacerle frente no es el desempleo «friccional» excluido del ámbito de aplicación del Convenio, sino más bien el desempleo de

¹⁸ OIT, Estudio general sobre los instrumentos relativos al empleo (Ginebra, 2010), párrafos 10-11 (en los que se señala en particular la relación entre el Convenio núm. 122 y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), <https://www.ilo.org/resource/conference-paper/ilc/99/report-iii-1b-general-survey-concerning-employment-instruments-light-2008>

¹⁹ Ibid., párr. 37.

carácter más estructural que debe abordarse mediante la política económica nacional. El requisito del artículo 1 de promover el pleno empleo debe interpretarse en el sentido de que respalda los argumentos de que los Estados deben, por ejemplo, anticipar los desplazamientos provocados por la transición (por ejemplo, la reducción gradual de los combustibles fósiles, la reestructuración industrial) y adoptar medidas de creación de empleo, colocación y activación para las personas afectadas. Esta interpretación también es coherente con las Directrices tripartitas de la OIT para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos. El párrafo 29 de las Directrices, titulado «Políticas activas del mercado de trabajo», enumera de hecho varias medidas que los gobiernos deben adoptar, en consulta con los interlocutores sociales, para generar empleo. La interpretación del CDESCR del derecho al trabajo también refuerza la idea de que los Estados deben adoptar y revisar periódicamente estrategias de empleo, incluidas medidas destinadas al «empleo pleno y productivo».²⁰

2. «Empleo productivo»

Es importante destacar que el Convenio 122 exige que el empleo sea productivo. Esta es también una característica fundamental del concepto de transición justa. El «empleo productivo» del artículo 1 ayuda a argumentar que, por ejemplo, una política de transición justa debe promover vías de empleo *de calidad* (uso de competencias, actividades que añaden valor, sostenibilidad a largo plazo). Además, las estrategias de «empleos verdes» deben evitar el paso de un trabajo de mayor calidad a uno precario y de baja calidad. Una vez más, las Directrices de la OIT sobre la transición justa proporcionan un contenido normativo detallado. El párrafo 19 exhorta a los Estados, en consulta con los interlocutores sociales, a (ii) adoptar políticas macroeconómicas y de crecimiento que promuevan patrones de producción y consumo sostenibles, creen un entorno propicio para las empresas sostenibles y sitúen el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos en el centro de las políticas económicas y sociales. Estas podrían incluir el desarrollo de competencias, las políticas empresariales, los derechos laborales y la protección social, entre otras, que pueden dar un significado operativo al «empleo productivo» durante las transiciones medioambientales. El párrafo 28 profundiza aún más y exhorta a los Estados a «cuando proceda, hacer uso de planes de garantía de empleo y obras públicas que también mejoren la resiliencia al cambio climático, rehabiliten los recursos naturales y creen nuevos activos productivos y sostenibles».

3. «Empleo libremente elegido»

El requisito de que el empleo sea libremente elegido se ha interpretado como compuesto por dos elementos: «en primer lugar, la ausencia de coacción para realizar un trabajo que no haya sido libremente elegido o aceptado; y, en segundo lugar, la oportunidad de adquirir

²⁰ Comisión de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, Observación general n.º 18: El derecho al trabajo, Doc. ONU E/C.12/GC/18 (6 de febrero de 2006), párr. 2 (en el que se explica que estas medidas «incluirán programas de orientación y formación técnica y profesional, políticas y técnicas para lograr un desarrollo económico, social y cultural estable y el pleno empleo productivo, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales del individuo»), <https://www.refworld.org/legal/general/cescr/2006/en/32433>

cualificaciones y utilizar sus habilidades y dotes e es sin discriminación alguna».²¹ El primer elemento incluye la prohibición del trabajo forzoso u obligatorio, tal y como se establece en los Convenios 29 y 105.²² Lamentablemente, el trabajo forzoso u obligatorio es demasiado común en las cadenas de suministro de fabricación de muchos de los llamados productos ecológicos, incluida la extracción de minerales necesarios para fabricar células solares²³ y baterías que alimentan los vehículos eléctricos.²⁴ Por ello, el Convenio 122 exige a los Estados que garanticen que no se utilice el trabajo forzoso u obligatorio en la producción de bienes o servicios relacionados con las medidas de transición. El artículo 1 también podría utilizarse para resistirse a las «transiciones coercitivas» en las que se empuja a los trabajadores a realizar trabajos inferiores, inseguros o involuntarios. Si bien el convenio se centra en los trabajadores que se encuentran bajo la jurisdicción del propio Estado, también se podría argumentar que los Estados tienen la obligación de prohibir el comercio o la importación de bienes fabricados con trabajo forzoso u obligatorio en las cadenas de suministro ecológicas, ya que dichos bienes y servicios podrían competir de manera desleal con bienes o servicios nacionales similares y socavar las políticas estatales para promover el empleo de calidad en virtud del Convenio 122.²⁵

El segundo elemento, la oportunidad de adquirir cualificaciones y utilizar sus habilidades y dotes sin discriminación alguna, es igualmente importante. Por ello, los Estados deben ofrecer programas de desarrollo de habilidades para ayudar a los trabajadores a adaptarse a las necesidades económicas cambiantes en el contexto del cambio climático. La existencia de seguridad social y apoyo para las necesidades básicas durante los períodos de desempleo también es fundamental para que los trabajadores puedan encontrar un trabajo productivo que se ajuste a sus habilidades (ya sea antes o después de la capacitación o el perfeccionamiento profesional). Como se explica en la Observación general n.º 27,

Las medidas deben garantizar que los trabajadores de los sectores afectados por la transición tengan acceso a formación profesional, orientación profesional, reconversión y otras ayudas que faciliten su transición hacia empleos verdes. También debe promoverse la generación de empleo, entre otras cosas mediante la ampliación de los servicios públicos y las iniciativas de restauración de los ecosistemas. Los Estados Parte

²¹ Fn. 18, supra, párr. 48.

²² Véase, por ejemplo, Informe del Comité de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, *Informe III (Parte A)*, 113.ª reunión, OIT, Ginebra, 2025, *Observación, China — Convenio 122*, https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID,P13100_COUNTRY_ID:4418145,103404

²³ Alan Crawford y Laura T. Murphy, *Sobreexposados: Evaluación de la exposición de la región uigur para el abastecimiento de la industria solar* (2023), <https://www.shu.ac.uk/-/media/home/research/helena-kennedy-centre/projects/over-exposed/crawford-murphy-et-al-over-exposed-november-2023.pdf>

²⁴ Siddharth Kara, *Baterías de sangre: El impacto de la minería de cobalto en los derechos humanos y el medio ambiente en la República Democrática del Congo* (agosto de 2025), <https://www.nottingham.ac.uk/research/beacons-of-excellence/rights-lab/resources/reports-and-briefings/2025/august/blood-batteries.pdf>.

²⁵ Para obtener una explicación sobre la legalidad de dichas restricciones a la importación según las normas de la OMC, véase <https://www.ilawnetwork.com/wp-content/uploads/2022/03/WTO-Law-Aspects-of-Import-Prohibitions-on-Products-and-Services-Made-Using-Forced-Labour-Layout-3-3-2022-1.pdf-2-1.pdf>

deben reconocer y apoyar a los trabajadores de la economía informal que contribuyen a la resiliencia climática y a la economía circular, y adoptar medidas para facilitar su transición hacia el empleo formal.²⁶

En resumen, el Convenio 122 (y el PIDESC) apoya la propuesta de que los trabajadores deben tener *opciones reales*, no nominales, es decir, opciones respaldadas por formación, apoyo a los ingresos y no discriminación para que se considere una transición justa.

4. No discriminación

Los principios de una transición justa también ponen de relieve la equidad. Los grupos que menos han contribuido al problema del cambio climático suelen ser los más afectados. Estos grupos suelen incluir a los trabajadores indígenas, las minorías raciales y étnicas, las trabajadoras, los trabajadores migrantes y las personas con discapacidad. Estas personas no deben soportar los costos desproporcionados de ninguna transición. De hecho, una transición justa exigiría que los miembros de esos grupos tuvieran acceso a oportunidades de empleo y formación «sin discriminación», a fin de garantizar que las transiciones económicas no se limiten a reforzar las desigualdades preexistentes. De hecho, la Observación general n.º 27 del CESCR establece lo siguiente:

Al diseñar y aplicar medidas de mitigación y adaptación, los Estados Parte deben velar por que estas sean inclusivas con las personas con discapacidad y aborden la discriminación o la desigualdad estructural, prestando especial atención a los derechos de las personas y los grupos en situaciones vulnerables.²⁷

Algunos Estados pueden promulgar el acceso preferencial a las oportunidades como medio para abordar la discriminación histórica, una práctica coherente con el Convenio 111 de la OIT.

5. Conclusión

El artículo 1 puede fundamentar las reivindicaciones de que los trabajadores y los sindicatos afectados por la transición tienen derecho a:

- acceder a nuevas oportunidades de trabajo decente a medida que disminuyen los sectores intensivos en carbono;
- acceso no discriminatorio a la reconversión profesional y a los sectores emergentes;
- opciones de empleo que sean reales y estén respaldadas por la política estatal; y
- Alineación de las políticas macroeconómicas e industriales con los resultados en materia de empleo durante la transición.

C. Artículo 2

²⁶ Observación general n.º 27, supra nota 10, párr. 50.

²⁷ Ibid., párr. 16.

El artículo 2 exige a cada uno de ustedes que, mediante los métodos adecuados a las condiciones nacionales:

1. Decida y mantenga en examen, en el marco de una política económica y social coordinada, medidas para alcanzar los objetivos del artículo 1; y
2. Adopten las medidas necesarias, incluido, cuando proceda, el establecimiento de programas, para aplicar dichas medidas.

Una transición justa es un problema de gobernanza que requiere armonizar las políticas climáticas, industriales, fiscales, de capacitación y de protección social en torno a los resultados en materia de empleo y equidad. El artículo 2 es fundamental, ya que exige a los Estados que apliquen un enfoque coordinado de todo el gobierno y que mantengan estos programas bajo revisión.

1. «Política económica y social coordinada»

Las transiciones climáticas requieren una coordinación deliberada y sostenida entre múltiples ministerios, incluidos los de energía, finanzas, trabajo, educación e industria. La insistencia del artículo 2 en un marco nacional de empleo coordinado y coherente refuerza el argumento de que los efectos sobre el empleo y el trabajo no pueden tratarse como consideraciones secundarias ni abordarse únicamente después de que se hayan adoptado las políticas climáticas. Por el contrario, las implicaciones para el mercado laboral deben integrarse en el diseño de las políticas climáticas desde el principio. Esto incluye anticipar la reestructuración sectorial, evaluar los riesgos de desplazamiento de puestos de trabajo, planificar la reconversión profesional y la reasignación de personal, y armonizar las estrategias fiscales e industriales con el objetivo de lograr un empleo pleno, productivo y libremente elegido. De este modo, el artículo 2 respalda la proposición de que la gobernanza climática y la política de empleo están legalmente interconectadas, y no son ámbitos institucionalmente separados.

En las condiciones actuales de rápida descarbonización y transformación tecnológica, la elaboración de «planes de transición justa» integrales, ya sea a nivel nacional o sectorial, representa un medio necesario para cumplir las obligaciones del Convenio 122. Dichos planes ponen en práctica la formulación coordinada de políticas al vincular la estrategia macroeconómica, la política industrial, los sistemas de protección social, el desarrollo de competencias y las medidas activas del mercado laboral dentro de un marco unificado. Este enfoque es plenamente coherente con las Directrices de la OIT para una transición justa, que hacen hincapié en la coherencia de los marcos normativos y la coordinación institucional como elementos esenciales para garantizar que la sostenibilidad ambiental avance junto con el trabajo decente. Al incorporar los objetivos de empleo en las estrategias de acción climática, los gobiernos cumplen el Convenio 122 en el contexto del cambio económico estructural.

2. «Mantener bajo revisión»

La política climática es intrínsecamente iterativa, ya que los avances tecnológicos, la dinámica del mercado y las condiciones ambientales evolucionan con el tiempo. La obligación de revisión continua del artículo 2 refuerza el principio de que la política de empleo debe evaluarse y ajustarse periódicamente a la luz de las circunstancias cambiantes. En el contexto de una transición justa, esto respalda una norma de supervisión y recalibración continuas. Los gobiernos deben realizar un seguimiento sistemático de la pérdida y la creación de puestos de trabajo asociados a las medidas de descarbonización, evaluar si las nuevas oportunidades de empleo son dignas y sostenibles, y garantizar que los resultados del mercado laboral se ajusten al objetivo del empleo pleno, productivo y libremente elegido. Por lo tanto, la gobernanza climática no puede ser estática, sino que debe incorporar mecanismos de revisión basados en datos empíricos y de corrección de políticas receptivas.

Esta obligación de revisión también requiere prestar mucha atención a los efectos distributivos. Los responsables políticos deben supervisar cómo afectan las medidas climáticas a las diferentes regiones, sectores, géneros y grupos históricamente marginados, y deben estar preparados para revisar las políticas cuando los resultados se desvíen de los objetivos de pleno empleo y equidad. Este enfoque se ajusta al marco de desarrollo sostenible basado en los derechos humanos () articulado en la Observación general n.º 27 (2025) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que sitúa los derechos económicos, sociales y culturales dentro de la sostenibilidad medioambiental y reconoce que a menudo son necesarias reformas estructurales para abordar las desigualdades arraigadas. Al incorporar la evaluación continua, la transparencia y las medidas correctivas en la política climática, los Estados ponen en práctica tanto las obligaciones en materia de empleo como los compromisos más amplios en materia de derechos económicos, sociales y culturales, de manera coherente con la legislación contemporánea sobre derechos humanos.

3. Los «programas» como base de derechos concretos

La referencia explícita del artículo 2 a la adopción de programas concretos es especialmente significativa, ya que los compromisos de transición justa suelen fracasar cuando los Estados se basan en una retórica política general sin incorporar esos compromisos en mecanismos institucionales. Al exigir a los gobiernos que apliquen políticas de empleo activas mediante medidas coordinadas y prácticas, el artículo 2 refuerza el principio de que la planificación de la transición debe ir más allá del lenguaje aspiracional y pasar a una aplicación estructurada. En el contexto de la descarbonización y el cambio económico estructural, esta disposición respalda el argumento de que se espera que los Estados pongan en práctica los objetivos de transición mediante programas identificables y dotados de recursos, en lugar de iniciativas ad hoc o puramente declarativas.

En términos prácticos, esto significa adoptar programas activos del mercado laboral, como servicios de colocación, subsidios salariales y mecanismos de emparejamiento de puestos de trabajo diseñados para facilitar la reinserción laboral; invertir en infraestructura pública e iniciativas de empleo público en regiones afectadas de manera desproporcionada por el declive industrial; y desarrollar programas de capacitación y recualificación, en particular para los

trabajadores de sectores intensivos en carbono o en declive. También requiere medidas específicas para las comunidades que se enfrentan a una perturbación económica concentrada, incluidas estrategias de desarrollo regional adaptadas y una protección social reforzada. El marco internacional más amplio en materia de clima refuerza este enfoque programático. En el marco del proceso de la CMNUCC, la «transición justa de la fuerza laboral» se ha convertido en un elemento consolidado del diálogo y la labor técnica sobre la política climática, lo que respalda de manera convincente la opinión de que los programas estructurados y con visión de futuro son un componente integral de la gobernanza climática responsable, y no complementos opcionales. El Mecanismo de Acción de Belém, adoptado en la COP30 en 2025, es ahora la hoja de ruta autorizada en el marco de la CMNUCC.²⁸

4. Conclusión

El artículo 2 puede utilizarse para argumentar que los Estados tienen la obligación legal, en virtud del Convenio 122, de institucionalizar la transición justa mediante una planificación coordinada, revisiones periódicas y programas concretos, especialmente cuando se prevé que la acción climática provoque cambios estructurales en el mercado laboral. Esta conclusión se ve reforzada por una de las pocas observaciones del CEACR sobre un Convenio 122 relacionado con el cambio climático. En el caso de Nueva Zelanda, el CEACR tomó nota de las asociaciones para la transición justa en Taranaki y Southland, que se crearon para «gestionar de forma proactiva los efectos del posible cierre de grandes empresas regionales y permitir una transición justa para estos trabajadores y comunidades». Además, el Comité tomó nota con *interés* de una iniciativa tripartita, el Foro Tripartito sobre el Futuro del Trabajo, «para identificar las prioridades de transición justa para la fuerza de trabajo de Nueva Zelanda en respuesta a las megatendencias del futuro del trabajo y las crisis económicas, centrándose en la fuerza de trabajo y las comunidades en riesgo». ***El Comité acogió con satisfacción esas políticas y medidas integradas destinadas a aprovechar el potencial que ofrece la combinación de políticas de empleo y protección social para promover las transiciones relacionadas con el futuro del trabajo y la creación de trabajo decente mediante procesos participativos e inclusivos basados en un diálogo social eficaz.***²⁹ (énfasis en el original)

D. Artículo 3

El artículo 3 exige que se consulte a los representantes de las personas afectadas por las medidas, en particular a los empleadores y los trabajadores, sobre las políticas de empleo «con miras a tener plenamente en cuenta su experiencia y sus opiniones y a garantizar su plena cooperación». Se entiende ampliamente que una transición justa es imposible sin un diálogo

²⁸ Mecanismo de Acción de Belém sobre la Transición Justa: un gran avance para los trabajadores en la COP30, Confederación Sindical Internacional (24 de noviembre de 2025), <https://www.ituc-csi.org/belem-action-mechanism-on-just-transition>, <https://www.ituc-csi.org/belem-action-mechanism-on-just-transition>

²⁹ Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (Parte A), 113.ª reunión, CIT, Ginebra, 2025, Observación, Nueva Zelanda — Convenio 122, https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID,P13100_COUNT_RY_ID:4367666,102775

social significativo. El artículo 3 convierte la consulta en una obligación del tratado, y no en una mera práctica recomendada.

1. El diálogo social como parte del «derecho» a una transición justa

El derecho defendible a una transición justa incluye componentes procedimentales: los trabajadores y las comunidades afectados deben tener voz y voto en las decisiones que reestructuran sus medios de vida. El artículo 3 respalda el argumento de que una acción climática duradera y legítima requiere consulta y cooperación, precisamente porque la política de empleo es un objetivo importante y porque los mercados laborales son fundamentales para la estabilidad social. Como tal, el artículo 3 puede fundamentar las afirmaciones de que:

- las políticas climáticas/industriales con importantes consecuencias para el empleo requieren una consulta estructurada;
- los planes de transición deben diseñarse con los sindicatos y los empleadores (y posiblemente con procesos ampliados de participación de las partes interesadas, como «personas afectadas»);
- las consultas deben ser lo suficientemente significativas como para «tener plenamente en cuenta» las opiniones, y no ser meramente simbólicas.

Las Directrices de la OIT para una transición justa hacen hincapié repetidamente en el diálogo social como elemento central para la legitimidad y la equidad en la toma de decisiones sobre la transición.

2. Normas de participación en materia de derechos humanos

Los avances contemporáneos en materia de derechos humanos ambientales respaldan los enfoques participativos. El reconocimiento por parte de la AGNU 76/300 del derecho a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible refuerza la propuesta de que las decisiones relacionadas con el medio ambiente implican derechos humanos y, por lo tanto, requieren medidas de gobernanza sólidas. La Observación general n.º 27 deja explícita la relación entre una transición justa y la negociación colectiva.

La negociación colectiva puede ser un mecanismo eficaz para integrar las preocupaciones medioambientales y climáticas en los acuerdos laborales, incluidas disposiciones que garanticen el acceso de los trabajadores a la información medioambiental pertinente, el derecho a rechazar trabajos que supongan graves riesgos medioambientales o violen la legislación medioambiental, la protección de los denunciantes que informen de daños medioambientales, la seguridad y la salud en el trabajo, las prestaciones de transporte sostenible, la formación sobre la transición justa, la protección durante las catástrofes relacionadas con el clima y el apoyo a las prácticas de contratación pública ecológica.³⁰

³⁰ Observación general 27, *supra* nota 10, párr. 54.

Del mismo modo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su OC-32/25, refiriéndose a las Directrices de la OIT, sostuvo que «como parte de las estrategias y políticas para hacer frente a los retos de la transición hacia economías sostenibles y los impactos del cambio climático en el empleo, los Estados deben, entre otras medidas: i) fomentar la participación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, como los sindicatos, en la definición y aplicación de políticas de transición justa».³¹ Esta conclusión reconoce el papel necesario de los interlocutores sociales en el diseño de las medidas necesarias para hacer frente a los impactos climáticos. La Corte subrayó además la necesidad de que los Estados protejan el derecho a la libertad de asociación, ya que este derecho es necesario para permitir las negociaciones sobre las medidas de transición con los sindicatos.

Además, el informe del secretario general de las Naciones Unidas de 2025 al Consejo de Derechos Humanos, *Informe de síntesis sobre las oportunidades, las mejores prácticas, las soluciones viables, los retos y los obstáculos relacionados con la transición justa y la plena realización de los derechos humanos para todas las personas*, subrayó la importancia del diálogo social, concluyendo que

La organización sindical, que históricamente ha sido fundamental para defender el derecho al trabajo y a unas condiciones laborales justas y favorables, debe protegerse en la toma de decisiones, la planificación y la aplicación relacionadas con la transición, entre otras cosas mediante leyes que consagren los derechos de huelga y de afiliarse y formar asociaciones, incluidos los sindicatos, y las libertades de opinión y expresión, y que protejan contra la discriminación antisindical.³²

3. Conclusión

El artículo 3 proporciona una base sólida para afirmar que el derecho a una transición justa incluye necesariamente los derechos procesales de participación de los trabajadores, los empleadores y los grupos afectados, en particular a través de sindicatos y organizaciones patronales representativas. Establece que las medidas de política de empleo adoptadas en el contexto de las transiciones económicas o medioambientales deben desarrollarse mediante un diálogo social significativo, en lugar de imponerse de forma unilateral. De este modo, el diálogo social se convierte no solo en una preferencia política, sino en una condición de legitimidad para las decisiones relacionadas con el empleo que se tomen durante el cambio estructural. El artículo 3 también respalda el principio de diseño cooperativo de políticas, exigiendo a los gobiernos y a los interlocutores sociales que trabajen juntos para anticipar, prevenir y mitigar las cargas injustas derivadas de los procesos de transición.

³¹ Opinión consultiva, *supra* nota 11, párr. 446.

³² Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Informe de síntesis sobre oportunidades, mejores prácticas, soluciones viables, retos y obstáculos relacionados con la transición justa y la plena realización de los derechos humanos para todas las personas*, Doc. ONU A/HRC/60/52 (5 de septiembre de 2025), párr. 47, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/2025-09/a-hrc-60-52-aev.pdf>

III. Síntesis transversal: ¿qué puede significar plausiblemente el «derecho a una transición justa»³³ en el marco del Convenio 122?

A. Componentes sustantivos (artículos 1 y 2)

Los artículos 1 y 2 establecen el núcleo sustantivo de las obligaciones en materia de política de empleo y proporcionan una base jurídica sólida para enmarcar una transición justa como una cuestión de compromiso exigible y no de discreción política. En primer lugar, en lo que respecta a la seguridad y las oportunidades de empleo, se exige a los Estados que apliquen políticas activas que garanticen la disponibilidad continua de oportunidades de trabajo a medida que los sectores tradicionales declinan y surgen nuevos sectores. En el contexto de la descarbonización, esto significa anticipar el cambio estructural y adoptar medidas que eviten el desempleo a gran escala y sin control. No basta con dejar que las fuerzas del mercado determinen por sí solas los resultados. Más bien, los gobiernos deben configurar las condiciones del mercado laboral de manera que los trabajadores desplazados de las industrias intensivas en carbono tengan vías reales y accesibles para incorporarse a los sectores emergentes.

En segundo lugar, los artículos 1 y 2 exigen que el empleo generado a través de la transición sea productivo y de alta calidad. El objetivo no es simplemente sustituir puestos de trabajo en términos numéricos, sino garantizar que los nuevos empleos cumplan las normas de decencia, estabilidad y remuneración adecuada. Una transición justa no puede consistir legalmente en sustituir empleos seguros y negociados colectivamente por trabajos precarios, informales o con salarios bajos. En tercer lugar, el principio de libertad de elección profesional exige que no se obligue a los trabajadores, ya sea mediante coacción económica o fallos institucionales, a aceptar empleos inferiores. Por el contrario, los Estados deben apoyar una elección significativa mediante sistemas de formación eficaces, instituciones del mercado laboral y ayudas a los ingresos que permitan a los trabajadores realizar la transición sin sacrificar su dignidad o seguridad.

En cuarto lugar, la igualdad y la no discriminación son parte integrante de la política de transición. El acceso a la formación, la contratación, los servicios de colocación y las nuevas oportunidades de empleo deben garantizarse sin discriminación por motivos prohibidos. Además, los Estados deben abordar las desventajas estructurales que pueden excluir a los grupos históricamente marginados de los sectores verdes emergentes.

Por último, los artículos 1 y 2 dejan claro que las obligaciones en materia de política de empleo no pueden satisfacerse únicamente con declaraciones ambiciosas. Los gobiernos deben adoptar programas y medidas concretos adaptados a las condiciones nacionales. En el contexto de la transición, esto implica estrategias identificables y, compromisos presupuestarios y mecanismos institucionales diseñados para garantizar un empleo pleno, productivo y

³³ Jeff Vogt y Ruwan Subasinghe, *Es hora de empezar a hablar del derecho humano a una transición justa*, Equal Times (14 de octubre de 2021), <https://www.equaltimes.org/it-s-time-to-start-talking-about-a>

libremente elegido a medida que las economías se someten a una transformación impulsada por el clima.

B. Componentes procedimentales (artículo 3; reforzado por la evolución contemporánea de los derechos climáticos)

El artículo 3 establece la dimensión procedimental de las obligaciones en materia de política de empleo y proporciona una base jurídica sólida para integrar la participación y la rendición de cuentas en la gobernanza de una transición justa. En primer lugar, el diálogo social no es meramente consultivo, sino que forma parte integrante de la formulación de políticas legales. Se debe consultar a las organizaciones de trabajadores y de empleadores de manera significativa y oportuna, de modo que la experiencia vivida por los grupos afectados sirva de base para el diseño, la aplicación y la evaluación de las medidas de transición. Una consulta eficaz garantiza que las políticas de empleo reflejen las realidades sectoriales, anticipen los impactos regionales e incorporen soluciones prácticas basadas en el conocimiento del lugar de trabajo. De este modo, el artículo 3 transforma la participación de una opción política discrecional en un requisito estructural de la planificación legítima de la transición.

En segundo lugar, la jurisprudencia contemporánea sobre derechos climáticos refuerza esta obligación procesal mediante una lógica de diligencia debida y prevención. El reconocimiento de que el daño ambiental afecta a los derechos humanos —en particular, los derechos económicos, sociales y laborales— exige que los Estados adopten estrategias de gobernanza preventivas en lugar de respuestas reactivas. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha hecho hincapié en que los Estados deben ejercer la diligencia debida para prevenir daños previsibles, incluida la degradación ambiental que afecta a las poblaciones vulnerables. Aplicado a las transiciones climáticas, este principio de prevención refuerza la necesidad de procesos de planificación participativos que identifiquen los riesgos de forma temprana, mitiguen las consecuencias adversas para el empleo y eviten cargas desproporcionadas para comunidades concretas. Por lo tanto, la planificación inclusiva no solo es deseable desde el punto de vista democrático, sino que también es coherente desde el punto de vista jurídico con la evolución de las normas de derechos humanos.

En tercer lugar, el artículo 3 implica un requisito de coherencia de las políticas. La política de empleo no puede separarse de las políticas macroeconómicas, industriales, medioambientales y de protección social. Es necesaria una gobernanza coordinada entre los ministerios y las instituciones para garantizar que las medidas climáticas se ajusten a los objetivos de empleo y a los compromisos de equidad. Por lo tanto, un enfoque «de todo el gobierno» para la planificación de una transición justa —que integre la estrategia económica, las instituciones del mercado laboral, los sistemas educativos y los marcos de seguridad social— se perfila como el modo natural de aplicación. Los organismos de derechos humanos contemporáneos han hecho cada vez más hincapié en la necesidad de una formulación de políticas coherente y basada en los derechos en los contextos de desarrollo sostenible, reforzando la opinión de que la gobernanza participativa y coordinada de la transición es tanto una obligación procedimental como una condición para la justicia sustantiva.

C. Conclusión

El Convenio 122 puede servir de base creíble, basada en un tratado, para afirmar los elementos clave del derecho a una transición justa, en particular a través de sus disposiciones sustantivas y procedimentales fundamentales. El artículo 1 proporciona el núcleo sustantivo al exigir a los Estados que persigan el empleo pleno, productivo y libremente elegido de manera sin discriminación, objetivos que reflejan directamente los resultados centrales que se persiguen con una transición justa. El artículo 2 establece el marco de gobernanza y aplicación, obligando a los Estados a integrar los objetivos de empleo en una política económica y social coordinada, a revisar continuamente esas medidas y a aplicarlas mediante programas concretos, lo que se ajusta estrechamente a la arquitectura institucional necesaria para una planificación eficaz de la transición justa. El artículo 3 proporciona el núcleo procesal al exigir la consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, incorporando el diálogo social como una obligación legal y no como una opción política discrecional. En conjunto, estas obligaciones se ven reforzadas y adquieren una especificidad contemporánea gracias a instrumentos internacionales posteriores y relacionados, entre los que se incluyen el reconocimiento expreso en el Acuerdo de París de los imperativos de una transición justa de la fuerza laboral, la elaboración del contenido de las políticas operativas en las Directrices de la OIT para una transición justa, las interpretaciones autorizadas del CESCR sobre el derecho al trabajo y los avances más amplios de las Naciones Unidas que vinculan la sostenibilidad medioambiental con los derechos humanos y los derechos económicos, sociales y culturales.

IV. **Recomendaciones para la presentación de informes y declaraciones: cuestiones prácticas que deben plantearse en el marco del Convenio 122**

La afirmación del derecho a una transición justa basada en el Convenio 122 puede enmarcarse como un conjunto de fallos revisables de la acción estatal. A continuación, se presentan algunas de las cuestiones que han surgido con mayor frecuencia en relación con las políticas climáticas estatales. Los sindicatos pueden plantear estos u otros escenarios como violaciones del Convenio 122.

- Falta de planificación o coordinación (artículo 2)

Se puede considerar que un Estado incumple el artículo 2 del Convenio n.º 122 cuando adopta medidas climáticas, medioambientales o de transición industrial sin integrarlas en un marco coordinado de política laboral, económica y social. El artículo 2 exige que los objetivos de empleo se persigan dentro de una arquitectura política coherente y se revisen continuamente, pero las decisiones de transición a menudo se toman de forma aislada por sectores, sin la correspondiente planificación del mercado laboral. Cuando los gobiernos anuncian eliminaciones progresivas, cierres o reestructuraciones sin estrategias de empleo, programas o coordinación institucional paralelos, no tratan la política de empleo como un objetivo central y organizador. Esta falta de coordinación socava el requisito del Convenio de que la política de empleo oriente y configure la toma de decisiones económicas más amplias, en lugar de limitarse a responder a sus consecuencias a posteriori.

- Incumplimiento de la obligación de prevenir el desempleo previsible (artículo 1).

El artículo 1 obliga a los Estados a aplicar una política activa encaminada al pleno empleo, lo que incluye necesariamente la prevención de la pérdida previsible y evitable de puestos de trabajo derivada de un cambio estructural planificado. Cuando los cierres sectoriales o las reformas normativas dan lugar de forma previsible al desempleo, pero el Estado no adopta medidas compensatorias de creación de empleo, servicios de colocación o vías de apoyo a los ingresos, el desempleo no puede calificarse de accidental o inevitable. En tales casos, el Estado no solo no ha logrado el pleno empleo, sino que tampoco lo ha buscado activamente, tal y como exige la Convención. Por lo tanto, el desempleo previsible vinculado a decisiones políticas deliberadas proporciona una base especialmente sólida para argumentar el incumplimiento del artículo 1.

- Incumplimiento de la obligación de proporcionar vías accesibles de formación y capacitación (artículos 1 y 2).

Una transición que desplaza a los trabajadores sin proporcionarles oportunidades de formación y reconversión accesibles, adecuadamente financiadas y no discriminatorias socava tanto las obligaciones sustantivas como las de gobernanza del Convenio 122. La garantía del artículo 1 de un empleo libremente elegido presupone que los trabajadores tengan oportunidades reales de cualificarse para nuevas formas de trabajo, mientras que el artículo 2 exige a los Estados que establezcan los programas necesarios para alcanzar ese objetivo. Cuando los sistemas de formación carecen de recursos suficientes, son geográficamente inaccesibles o están estructurados de manera que excluyen a los trabajadores de más edad, las mujeres, los trabajadores informales o las comunidades marginadas, la libertad de elección profesional se convierte en una quimera. Estas deficiencias convierten la transición estructural en una salida forzosa del mercado laboral o en una movilidad descendente, lo que es contrario a los objetivos fundamentales del Convenio en materia de igualdad y empleo productivo.

- Fracaso de la consulta y el diálogo social (artículo 3).

El artículo 3 exige a los Estados que consulten a las organizaciones de empleadores y de trabajadores en la formulación y aplicación de la política de empleo, un requisito que cobra mayor importancia en el contexto de una transición justa. Cuando las medidas de transición se diseñan de manera unilateral, se anuncian sin un compromiso previo o se someten únicamente a una consulta superficial, el Estado no logra asegurar la cooperación e incorporar la experiencia de los más afectados. Este incumplimiento del procedimiento no solo viola el artículo 3 en sí mismo, sino que también debilita la eficacia y la legitimidad de las políticas de transición, lo que aumenta el riesgo de resultados injustos y conflictos sociales. Por lo tanto, un diálogo social significativo no es un complemento opcional de la política de transición, sino una condición legal para el cumplimiento del Convenio 122.

- Incumplimiento de la obligación de garantizar un empleo de calidad y productivo (artículo 1, leído juntamente con las normas de la OIT).

Por último, un Estado puede violar el artículo 1 cuando las políticas de transición dan lugar a la sustitución del empleo estable por trabajo precario, informal o inseguro, en lugar de promover el empleo productivo. El Convenio exige no solo la disponibilidad de trabajo, sino también que este sea productivo y permita a los trabajadores aprovechar plenamente sus competencias. Cuando los empleos «verdes» o relacionados con la transición se caracterizan por contratos de corta duración, salarios bajos, protecciones laborales débiles o seguridad ocupacional deficiente, el Estado no puede afirmar que está cumpliendo con sus obligaciones en materia de política de empleo. Leído junto con las normas más amplias de la OIT sobre el trabajo decente, este incumplimiento respalda el argumento de que una transición justa requiere prestar atención a la calidad del empleo, y no solo al número de puestos de trabajo, y que los resultados en materia de empleo que no sean compatibles con la dignidad y la seguridad no cumplen los requisitos del Convenio 122.

ANEXO I

CÓMO LA RECOMENDACIÓN 122 REFUERZA LA INTERPRETACIÓN DE LA CONVENCIÓN 122 COMO UNA «TRANSICIÓN JUSTA»

Párrafo 1:

El párrafo 1(1) reafirma la obligación central en forma de «recomendación», una política activa para el empleo pleno, productivo y libremente elegido, al tiempo que añade una formulación útil sobre el propósito de dicha política: estimular el crecimiento y el desarrollo, elevar el nivel de vida, satisfacer las necesidades de mano de obra y superar el desempleo y el subempleo. El párrafo 1(2) repite la formulación «pleno, productivo, libremente elegido/no discriminatorio», mientras que el párrafo 1(3) exige que se tenga debidamente en cuenta el nivel de desarrollo y las «relaciones mutuas» entre los objetivos de empleo y otros objetivos económicos y sociales, perseguidos mediante métodos adecuados a las condiciones y prácticas nacionales. La Recomendación 122 refuerza la idea de que la política de empleo se refiere intrínsecamente a la gestión de la transformación económica estructural. La referencia añadida al *desarrollo, el nivel de vida y las necesidades de mano de obra* en el apartado 1(1) respalda la concepción de la política de empleo como parte integrante de una transición justa, incluyendo: i) un componente de la estrategia general de desarrollo socioeconómico, y ii) el deber de garantizar que las instituciones del mercado laboral se adapten a las nuevas necesidades de «mano de obra» a medida que las economías se descarbonizan. El énfasis en las «relaciones mutuas» y los métodos adaptados a la práctica nacional respalda el argumento de que, si bien los Estados tienen flexibilidad en los medios, no la tienen en los objetivos (empleo pleno, productivo y libremente elegido, e igualdad).

Párrafo 2:

Los objetivos de la política de empleo deben definirse de forma clara y pública, siempre que sea posible como objetivos cuantitativos para el crecimiento económico y el empleo. Esto refuerza el argumento de que la «política activa» del Convenio 122 no se satisface con una aspiración vaga. El párrafo 2 apoya la exigencia de objetivos de empleo medibles para una transición justa (puestos de trabajo creados en nuevos sectores; objetivos de colocación para los trabajadores desplazados), así como la transparencia y la rendición de cuentas pública (fundamental cuando se discuten las cargas de la transición).

Párrafo 3:

El párrafo 3 establece que se debe consultar a los empleadores y a los trabajadores (y a sus organizaciones) en la formulación de políticas para el desarrollo y el uso de las capacidades humanas. Se debe buscar su cooperación en la aplicación, en el espíritu de la Recomendación sobre la consulta (a nivel industrial y nacional), 1960. Sitúa el diálogo social en el centro de las capacidades humanas —competencias, formación, despliegue—, es decir, en el corazón de un programa de transición justa. También enmarca la consulta no solo como informativa, sino

como orientada a la cooperación en la aplicación, lo que respalda los argumentos de que la transición justa es un proyecto de cogobernanza, no un programa ejecutivo unilateral.

Párrafo 4:

La política de empleo debe basarse en estudios analíticos de la mano de obra actual y futura, el empleo, el desempleo y el subempleo; deben destinarse recursos adecuados a las estadísticas, los estudios y la distribución de los resultados. Esto es importante para la promoción de la transición climática porque respalda una obligación basada en pruebas, a saber, que los Estados deben anticipar el desplazamiento de la mano de obra y diseñar medidas de mitigación basadas en análisis rigurosos. En términos de transición justa, el párrafo 4 significa: evaluaciones del impacto de la transición (sectorial, regional, demográfico); seguimiento y publicación de los impactos de la transición en el empleo; y transparencia de los datos para permitir el diálogo social y la rendición de cuentas. El acceso a la información se ve reforzado por acuerdos regionales como el Convenio de Aarhus (Europa) y el Acuerdo de Escazú (América).

Párrafo 5:

El párrafo 5 establece que los miembros deben reconocer la importancia de desarrollar los medios de producción y las capacidades humanas (educación, orientación y formación profesional, servicios de salud, vivienda) y mantener un equilibrio en los gastos entre estas necesidades. Los miembros deben ayudar a los trabajadores, incluidos los jóvenes y los nuevos entrantes, a encontrar un trabajo productivo adecuado y a adaptarse a las necesidades cambiantes de la economía. Se refiere expresamente a otras normas de la OIT sobre orientación y formación profesional y servicios de empleo. El párrafo 5 es uno de los puentes más sólidos de la Recomendación 122 hacia el «derecho a una transición justa», ya que respalda explícitamente la obligación del Estado de ayudar a los trabajadores a adaptarse a los cambios económicos e identifica el conjunto de herramientas políticas: educación, formación, orientación, servicios de empleo y apoyo social (salud/vivienda).

Esto respalda la afirmación jurídica de que, cuando la descarbonización modifica la demanda de mano de obra, los Estados deben proporcionar vías de reconversión y mejora de las competencias; servicios de empleo y colocación; apoyo especial a los jóvenes y a los nuevos trabajadores para que las transiciones no perpetúen la desigualdad generacional; y un enfoque equilibrado de inversión pública (competencias + infraestructura social).

Párrafo 6:

La política de empleo debe coordinarse y llevarse a cabo en el marco de la política económica y social general, incluida la planificación/programación cuando se utilice. Cada miembro debe examinar la relación entre las medidas de empleo y otras decisiones económicas/sociales importantes, de modo que se refuercen mutuamente, consultando a los empleadores y a los trabajadores y respetando su autonomía/responsabilidad. Esta disposición respalda el llamamiento a una gobernanza integrada de la transición justa: las políticas climáticas,

industriales, fiscales y sociales deben estar en consonancia con los objetivos de empleo. El lenguaje sobre la autonomía respalda un modelo de diálogo social sólido y coherente con los principios de una transición justa (voz de los trabajadores, negociación colectiva, participación democrática).

Párrafo 7:

Cuando las personas buscan trabajo, pero no se prevé que haya disponibilidad en un futuro próximo, los Estados deben examinar y explicar públicamente cómo se satisfarán sus necesidades. Los miembros deben, en la medida en que lo permitan los recursos y el nivel de desarrollo, adoptar medidas (teniendo en cuenta las normas internacionales de seguridad social y el párrafo 5) para ayudar a las personas desempleadas o subempleadas a satisfacer sus necesidades básicas y las de sus dependientes durante el desempleo y a adaptarse a las oportunidades de encontrar un nuevo empleo útil. El párrafo 7 exige una respuesta política cuando no hay puestos de trabajo disponibles. Se trata de una base sólida para afirmar que una transición justa incluye: transparencia sobre las pérdidas de empleo previstas y los plazos; mantenimiento de los ingresos/protección social durante la transición; y apoyo activo para permitir la reconversión profesional y la reinserción laboral. En contextos de descarbonización (por ejemplo, regiones en las que se está eliminando gradualmente el carbón), el párrafo 7 respalda el argumento de que el Estado debe hacer algo más que anunciar cierres; también debe anunciar y aplicar medidas para garantizar las necesidades básicas y las vías de reinserción laboral de los trabajadores afectados.

Párrafo 8:

Los problemas de empleo atribuibles a fluctuaciones, cambios estructurales y actividad inadecuada deben abordarse mediante: a) medidas económicas generales; y b) medidas selectivas directamente relacionadas con trabajadores o categorías individuales. Esto vuelve a situar el tratamiento de la transición climática en el marco del Convenio 122/Recomendación 122. La descarbonización y la adaptación son cambios estructurales por excelencia. Como tal, el párrafo 8 respalda la afirmación de que los Estados deben utilizar: medidas macroeconómicas (inversión, política industrial, política fiscal) y medidas selectivas (apoyos específicos para los trabajadores/regiones desplazadas).

Párrafo 9:

La elección y el momento de aplicación de las medidas deben basarse en un estudio minucioso de las causas, distinguiendo entre los diferentes tipos de desempleo. El párrafo 9 respalda la idea de que el desempleo estructural impulsado por la transición requiere respuestas adaptadas (reconversión profesional, ayudas a la reubicación, desarrollo regional), y no solo estímulos cíclicos.

Párrafo 10:

Las medidas económicas generales a largo plazo deben promover una economía en continua expansión y razonablemente estable como el mejor entorno para las medidas selectivas. El párrafo 10 refuerza los argumentos de que una transición justa requiere certeza política a largo plazo y gestión macroeconómica, incluidas inversiones públicas y marcos estables para que medidas selectivas como la reconversión profesional tengan éxito. Puede utilizarse para respaldar la afirmación de que las crisis de transición abruptas y no gestionadas violan la lógica de una política de empleo «activa» y coherente.

Párrafo 11:

El párrafo 11 basa la transición justa en una gobernanza macroeconómica anticíclica y estabilizadora: cuando el desempleo o el subempleo amenazan debido a una actividad inadecuada, los gobiernos deben actuar con prontitud para ajustar el consumo privado, la inversión y el gasto público, y deben tener la autoridad legal para hacerlo en poco tiempo. En contextos de transición (por ejemplo, choques de descarbonización, perturbaciones por desastres climáticos o reestructuraciones impulsadas por políticas), esto respalda la propuesta de que los Estados no deben «dejar que el mercado lo resuelva» y luego ofrecer ayuda a posteriori, sino que deben utilizar herramientas fiscales y de inversión para evitar la pérdida de puestos de trabajo evitable y amortiguar la volatilidad. También implica que una transición justa requiere preparación institucional —capacidad jurídica y administrativa para desplegar estabilizadores rápidamente— a fin de que las personas trabajadoras no se vean obligadas a absorber los costos de medidas de transición inoportunas.

Párrafo 12:

El párrafo 12 reconoce que cierta inestabilidad del mercado laboral es previsible y específica de cada sector, y exhorta a los Estados a planificar medidas para equilibrar el empleo estacional, ya sea suavizando la demanda o creando empleos complementarios. En un marco de transición justa, esto respalda el diseño de estrategias de empleo e ingresos puente para las personas trabajadoras cuyos puestos de trabajo fluctúan o que se concentran en sectores estacionales sensibles al clima (agricultura, turismo, pesca, construcción) y para las comunidades en las que la adaptación al clima cambia los patrones estacionales. Refuerza la idea de que la política de empleo debe gestionar activamente la inestabilidad previsible, lo que se ajusta a la premisa de la transición justa de que las perturbaciones estructurales y relacionadas con el clima deben amortiguarse con ayudas planificadas, y no tratarse como desgracias individuales.

Párrafo 13:

El párrafo 13 exige medidas para prevenir el desempleo y el subempleo derivados del cambio estructural, lo que quizá sea uno de los vínculos más directos de la Recomendación 122 con la transición justa. Define el cambio estructural en términos generales (cambios en la demanda, nuevas fuentes de suministro, incluidas las importaciones de menor costo, nuevas técnicas de producción y cambios en la fuerza laboral) y establece dos objetivos claros: a) obtener el mayor beneficio del progreso económico y técnico, y b) proteger a los grupos y personas afectados de

dificultades financieras o de otro tipo. Esta es la arquitectura política de una transición justa: las medidas de transformación estructural (descarbonización y adaptación al clima) deben garantizar simultáneamente que aquellos cuyos medios de vida se vean afectados estén protegidos mediante medidas planificadas, en lugar de sufrir pérdidas sin compensación.

Párrafo 14:

El párrafo 14 pone en práctica la transición justa como un conjunto de programas concretos para ayudar a las personas trabajadoras a encontrar y prepararse para nuevos empleos y evitar pérdidas de producción por puestos vacantes sin cubrir. Especifica el conjunto de herramientas básicas: a) servicios de empleo eficaces, b) formación y reconversión para un empleo duradero en ocupaciones en expansión, y c) coordinación de la política de vivienda con las oportunidades de empleo, incluidas las subvenciones para la reubicación. En el contexto de la transición justa, esto se referiría a la búsqueda de empleo, la recualificación/mejora de las competencias financiadas en sectores emergentes y las ayudas a la movilidad para que las personas trabajadoras puedan acceder realmente a nuevas oportunidades. También subraya que la política de transición debe ser institucional y contar con una financiación adecuada, y no limitarse a ser una mera aspiración.

Párrafo 15:

El párrafo 15 trata el desempleo juvenil como una prioridad e insiste en que los servicios de empleo, la orientación y la formación para los jóvenes deben tener plenamente en cuenta el cambio estructural para adaptar las capacidades de los jóvenes a las necesidades cambiantes de la economía. En términos de transición justa, esto se refiere a la equidad intergeneracional, lo que significa que la transición no solo debe compensar a las personas trabajadoras desplazadas, sino también crear vías para que los jóvenes accedan a nuevos sectores y garantizar que los sistemas de formación se anticipen a las competencias que exigen las economías descarbonizadas y resilientes al clima. También respalda la afirmación de que una «transición justa» tiene tanto que ver con la creación de oportunidades futuras como con la mitigación del desplazamiento actual.

Párrafo 16:

El párrafo 16 insta a satisfacer las necesidades de los grupos que se enfrentan a dificultades especiales debido al cambio estructural u otras razones, incluidos las personas trabajadoras de más edad, las personas con discapacidad y aquellas que tienen dificultades para cambiar de residencia o de ocupación. Esto respalda el principio de transición justa de que las medidas universales suelen ser insuficientes: las transiciones perjudican de manera desproporcionada a determinados grupos, por lo que la equidad requiere un diseño específico (por ejemplo, formación accesible, adaptaciones, servicios de colocación personalizados, ayudas a los ingresos que reconozcan las limitaciones de movilidad). También enmarca la transición justa como la prevención de que el cambio estructural se convierta en un mecanismo de exclusión o de salida forzosa del mercado laboral para las personas trabajadoras con opciones limitadas.

Párrafo 17:

El párrafo 17 añade una clara dimensión geográfica con el fin de prestar especial atención a las necesidades de empleo e ingresos de las regiones rezagadas y las zonas en las que los cambios estructurales afectan a un gran número de trabajadores. Esto se corresponde directamente con las preocupaciones actuales sobre las «regiones carboníferas», las ciudades con refinerías o las comunidades monoindustriales que se enfrentan a pérdidas de empleo concentradas. Respalda el argumento de que la transición justa no es solo la reconversión profesional de las personas, sino también la diversificación económica regional, la inversión en infraestructuras y el desarrollo específico para evitar el declive regional y la desestructuración social.

Párrafo 18:

El párrafo 18 aborda los cambios estructurales de magnitud excepcional y pide que se adopten medidas de acompañamiento para evitar una desestabilización repentina a gran escala y distribuir los impactos a lo largo de un período razonable, considerando desde el principio (tras la consulta) medidas temporales y excepcionales para facilitar la adaptación. Se trata de un fundamento básico para los argumentos a favor de una transición justa contra las políticas abruptas y a favor de un diseño de transición por fases, medidas puente y apoyos temporales para una adaptación más suave. También hace hincapié en la sincronización y la planificación anticipada. Cuando el cambio es previsible y de gran magnitud, los gobiernos deben actuar con antelación para amortiguar los impactos.

Párrafo 19:

El párrafo 19 exige el establecimiento de mecanismos adecuados con responsabilidades claramente definidas para promover y facilitar la adaptación de la producción y el empleo al cambio estructural, tal y como se aborda en los párrafos 13 a 18. Para una transición justa, este párrafo apoya la creación de instituciones específicas (organismos interministeriales, consejos tripartitos, juntas sectoriales de transición, comisiones regionales) con mandatos claros para planificar, coordinar y supervisar las medidas de transición. También refuerza los argumentos sobre la rendición de cuentas. Si se definen las responsabilidades, la falta de acción se atribuye y se revisa con mayor claridad.

Párrafo 20:

El párrafo 20 reconoce que el progreso tecnológico y el aumento de la productividad crean posibilidades para disfrutar de más tiempo libre y realizar actividades educativas más intensas, y sugiere medidas como la reducción de la jornada laboral sin pérdida salarial, vacaciones pagadas más largas y un acceso más tardío al mercado laboral combinado con más educación/formación. En un contexto de transición justa, esto respalda la idea de que las ganancias de productividad derivadas de la innovación tecnológica y ecológica deben compartirse socialmente, y no captarse únicamente como beneficios o utilizarse para justificar despidos. También legitima las políticas de tiempo de trabajo y la ampliación de la educación

como parte de la gestión de los impactos de la transición, herramientas que pueden distribuir el trabajo disponible, apoyar la reconversión profesional y reducir los daños por desplazamiento, al tiempo que se mantienen los niveles de vida.

Párrafo 21:

El párrafo 21 hace hincapié en que, en los países en desarrollo, la política de empleo debe ser esencial para promover el crecimiento y el reparto equitativo de los ingresos nacionales. Para una transición justa, esto subraya que las transiciones climáticas en contextos de bajos ingresos deben ser compatibles con el desarrollo y distributivamente justas. Esto significa que las políticas no deben imponer restricciones climáticas sin garantizar el crecimiento del trabajo decente y la distribución equitativa de los ingresos. También respalda los argumentos que vinculan la creación de empleo, la reducción de la pobreza y la equidad en el reparto de los beneficios de la transformación.

Párrafo 22:

El párrafo 22 exige recabar las opiniones y la participación activa de los empleadores y las personas trabajadoras en la elaboración y aplicación de la política nacional de desarrollo económico y los aspectos de la política social, de conformidad con las normas de consulta. Esto refuerza el núcleo procedimental de la transición justa: no basta con diseñar políticas de transición de manera tecnocrática, sino que estas requieren diálogo social y legitimidad participativa, especialmente cuando las reformas afectan a los salarios, las condiciones de trabajo, las prioridades sectoriales o la inversión pública. El párrafo 22 también respalda la afirmación de que la planificación de una transición justa debe ser tripartita e integrarse en opciones de política social más amplias.

Párrafo 23:

El párrafo 23 se refiere a contextos en los que la escasez de oportunidades de empleo refleja la falta de capital. Los Estados deben ampliar el ahorro interno y fomentar la entrada de recursos financieros de otros países y organismos para aumentar la inversión productiva, sin perjudicar la soberanía o la independencia económica, y deben coordinar las inversiones a nivel regional cuando sea conveniente. En términos de transición justa, esto se refleja en los debates sobre la financiación climática y la financiación del desarrollo: las transiciones requieren la movilización de recursos para la inversión productiva y la creación de empleo, pero deben evitar las condicionalidades que erosionan el espacio político o imponen una austeridad que socava los objetivos de empleo. También apoya la cooperación regional para la inversión en la transición que pueda ampliar las oportunidades de trabajo decente.

Párrafo 24:

El párrafo 24 insta a establecer industrias (públicas o privadas) basadas en las materias primas y la energía disponibles, que respondan a la demanda cambiante nacional y extranjera, utilizando

técnicas modernas e investigación para crear empleo a largo plazo, prestando atención a la diversificación y al desarrollo regional equilibrado. Para una transición justa, esto proporciona una justificación política para la política industrial verde: crear industrias alineadas con la nueva demanda (energías renovables, eficiencia, fabricación con bajas emisiones de carbono), utilizando la investigación y métodos modernos, al tiempo que se garantiza el equilibrio regional y la diversificación para que la transición no concentre la prosperidad en unos pocos centros.

Párrafo 25:

El párrafo 25 pide que se explore la expansión del empleo mediante la producción de más bienes y servicios que requieran mano de obra y la promoción de técnicas intensivas en mano de obra que utilicen los recursos de manera eficiente. En un marco de transición justa, esto respalda el diseño de vías de transición que maximicen la creación de trabajo decente, especialmente en los lugares con altas tasas de desempleo, combinando las opciones tecnológicas con los resultados en materia de empleo. También ayuda a argumentar que las estrategias de «crecimiento verde» no deben evaluarse únicamente en función de las métricas de emisiones, sino también en función de si generan un desarrollo rico en empleo coherente con la productividad y el uso eficiente de los recursos.

Párrafo 26:

El párrafo 26 aboga por la creación de empleo de base amplia: un uso más completo de la capacidad industrial (incluidos los turnos múltiples con servicios y formación para las personas trabajadoras) y la creación/apoyo de la artesanía y las pequeñas industrias que se adapten a los cambios tecnológicos y del mercado, fomentando las cooperativas, las relaciones complementarias entre la pequeña y la gran industria y nuevos mercados para los productos. Para una transición justa, este párrafo apoya estrategias de transición inclusivas que fortalezcan a las pymes, las cooperativas y las cadenas de suministro locales, garantizando que las empresas más pequeñas puedan adaptarse a las normas ecológicas y a los cambios del mercado en lugar de ser desplazadas. También legitima las políticas que distribuyen los beneficios de la transición entre empresas de diversos tamaños y formas de propiedad, apoyando la resiliencia y la equidad distributiva.

Párrafo 27:

El párrafo 27 exige que, dentro de una política nacional integrada, se haga especial hincapié en un programa de base amplia para promover el empleo rural productivo. Dichos programas deben basarse en la medida de lo posible en los esfuerzos locales, fundamentados en el estudio del subempleo rural y utilizando proyectos de investigación/piloto. El párrafo 27 destaca la agricultura/ganadería y las medidas institucionales, incluidas las reformas agrarias/de la tierra, las mejoras en la tenencia de la tierra, la reforma de la fiscalidad de la tierra, el crédito, las instalaciones de comercialización y las cooperativas. En términos de transición justa, esto podría subrayar la necesidad de, a menudo pasada por alto, una transición rural justa hacia

medios de vida resilientes al clima. Las medidas de adaptación y mitigación deben estar vinculadas a un empleo rural digno y a reformas institucionales que aborden la desigualdad estructural (tenencia de la tierra, acceso al crédito, mercados). También hace hincapié en la participación («basándose en los esfuerzos de las personas interesadas»), apoyando la planificación de la transición dirigida por la comunidad.

Párrafo 28:

El párrafo 28 exhorta a los países con un rápido crecimiento demográfico a estudiar los factores económicos, sociales y demográficos y a adoptar políticas que equilibren mejor el crecimiento de las oportunidades de empleo con el crecimiento de la población activa. En términos de transición justa, esto respalda la propuesta de que la planificación de la transición debe ser demográficamente adecuada: la transición ecológica debe generar la creación de empleo a una escala suficiente no solo para sustituir los puestos de trabajo desplazados, sino también para absorber a los nuevos participantes. También refuerza la necesidad de políticas sociales y económicas integradas que garanticen que el desarrollo sostenible y la resiliencia climática no se logren a costa del desempleo crónico o el subempleo.

ANEXO II

CÓMO LA RECOMENDACIÓN 169 REFUERZA LA INTERPRETACIÓN DE «TRANSICIÓN JUSTA» DEL CONVENIO 122

La Recomendación 169 de la OIT se adoptó para complementar el Convenio 122, detallando cómo deben los Estados poner en práctica una política de empleo integral y orientada a los derechos en condiciones de cambio económico estructural. Mientras que el Convenio 122 establece obligaciones vinculantes para lograr el empleo pleno, productivo y libremente elegido, la Recomendación 169 ofrece orientación interpretativa sobre cómo deben aplicarse esas obligaciones en la práctica. Leídos conjuntamente, los instrumentos refuerzan la idea de que una «transición justa» no es un concepto político externo importado al derecho laboral, sino una aplicación lógica y contemporánea de los compromisos fundamentales del Convenio en períodos de reestructuración económica, incluida la descarbonización y la transformación medioambiental.

Párrafo 1:

La Recomendación 169 comienza afirmando que la promoción del empleo pleno, productivo y libremente elegido en virtud del Convenio 122/Recomendación 122 «debería considerarse» como la realización práctica del derecho al trabajo. Esto refuerza directamente el marco de la «transición justa» al dejar claro que la política de empleo no es meramente económica, sino un vehículo para hacer realidad un derecho basado en los derechos. Por lo tanto, la reivindicación de una transición justa puede alegarse de manera plausible como una obligación de aplicación de derechos en contextos de cambio estructural, como la descarbonización.

Párrafo 2:

El párrafo 2 vincula el pleno reconocimiento del derecho al trabajo con la aplicación de políticas económicas y sociales cuyo objetivo sea promover el empleo pleno, productivo y libremente elegido. Esto refuerza el argumento de que la política de transición climática/industrial debe diseñarse dentro de un marco económico-social coordinado (reflejando el Convenio 122, artículo 2) y que los resultados en materia de empleo son un objetivo primordial —y no un efecto colateral— de la gobernanza de la transición.

Párrafo 4:

El párrafo 4 pide que se preste especial atención a los medios eficaces para aumentar el empleo y la producción, y a las políticas y programas que faciliten el aumento de la producción y la distribución equitativa de los bienes y servicios esenciales y la distribución equitativa de los ingresos, «con miras a satisfacer las necesidades básicas de la población». Esto tiene un gran eco en la «transición justa»: respalda el argumento de que la política de transición debe evaluarse a través de la justicia distributiva, garantizando que los beneficios y las cargas de la

transformación estructural se compartan de manera justa y que se protejan las necesidades básicas.

Párrafo 5:

El párrafo 5 establece que las políticas, planes y programas mencionados deben elaborarse y aplicarse «en consulta y cooperación» con las organizaciones de empleadores y de trabajadores y otras organizaciones representativas, en particular las organizaciones rurales. Esta disposición refuerza el pilar procedimental de la transición justa: respalda la afirmación de que se requiere una participación significativa no solo de los principales interlocutores sociales, sino también de los órganos representativos de los grupos y comunidades afectados, especialmente cuando los efectos de la transición son locales y afectan a los medios de vida rurales.

Párrafo 6:

El párrafo 6 establece que las políticas económicas y financieras, tanto a nivel nacional como internacional, «deben reflejar la prioridad» que se concede a los objetivos de empleo, necesidades básicas y distribución justa. Esto ayuda a defender un argumento de transición justa contra las «macro-anulaciones» (austeridad, política de inversión, condicionalidad de la financiación climática) al afianzar la propuesta de que el empleo y los resultados sociales deben seguir siendo restricciones prioritarias en la toma de decisiones económicas, especialmente relevante en los paquetes de transición financiados con fondos externos.

Párrafo 7:

El párrafo 7 exige que las políticas, planes y programas tengan por objeto eliminar la discriminación y garantizar la igualdad de oportunidades y de trato en el acceso al empleo, las condiciones, los salarios y los ingresos, la orientación y la formación y el desarrollo profesional. Esto es fundamental para las reivindicaciones de una transición justa, ya que los efectos y las oportunidades de la transición suelen distribuirse de forma desigual (por género, edad, discapacidad, situación migratoria, región). El párrafo 7 respalda el argumento de que las medidas de transición justa deben ser equitativas, garantizando la igualdad de acceso a los empleos verdes/de transición, la formación y el avance profesional.

Párrafo 10:

El párrafo 10 establece explícitamente que los Miembros deben adoptar políticas/medidas para «facilitar la adaptación al cambio estructural a nivel mundial, sectorial y empresarial» y la reinserción laboral de las personas trabajadoras que pierden sus empleos debido al cambio estructural y tecnológico. Este es el puente más directo hacia una transición justa relacionada con el clima: la descarbonización y la adaptación son cambios estructurales paradigmáticos, y este párrafo respalda la afirmación de que los Estados deben garantizar políticas de ajuste y vías de reinserción laboral para las y los trabajadores desplazados. El párrafo 10 añade que los Estados deben «salvaguardar» el empleo o facilitar la reinserción laboral cuando las personas

trabajadoras se vean afectados por la venta, el traslado, el cierre o la reubicación de una empresa, establecimiento o equipo. Esto respalda los argumentos a favor de una transición justa cuando la descarbonización provoca cierres o reubicaciones (por ejemplo, instalaciones de combustibles fósiles, industria pesada), y fundamenta las reivindicaciones de medidas de protección: planificación anticipada, mitigación de la pérdida de puestos de trabajo y apoyo fiable para la reinserción laboral.

Párrafo 11:

El párrafo 11 identifica los convenios colectivos como un método para aplicar las políticas de empleo, incluidos los acuerdos sobre la salvaguardia del empleo, las consecuencias económicas y sociales de la reestructuración/racionalización, la reorganización y la reducción del tiempo de trabajo, la protección de grupos específicos y el intercambio de información. En lo que respecta a la transición justa, esto respalda la propuesta de que el diálogo social no es meramente consultivo, sino que puede basarse en la negociación, lo que permite alcanzar soluciones negociadas sobre la reasignación, la reducción del tiempo de trabajo y la protección de los grupos vulnerables durante la transición.

Párrafo 15:

El párrafo 15 pide que se adopten medidas que respondan a las necesidades de las categorías que suelen tener dificultades para encontrar un empleo duradero (mujeres, jóvenes, personas con discapacidad, trabajadores de más edad, desempleados de larga duración, trabajadores migrantes residentes legales). Esto refuerza los argumentos a favor de una transición justa al afirmar que la política de empleo debe incluir ayudas específicas para los grupos que tienen más probabilidades de quedar excluidos de las nuevas oportunidades de transición o de verse perjudicados de manera desproporcionada por el desplazamiento.

Párrafo 16:

El párrafo 16 enumera medidas que incluyen la educación y la orientación y formación profesionales; un sistema de formación vinculado al trabajo; servicios de asesoramiento y empleo; la creación de empleo regional y sectorial; «programas de ajuste al cambio estructural»; la formación continua y la reconversión profesional; la rehabilitación; la ayuda a la movilidad voluntaria; y el autoempleo y las cooperativas. Estos son elementos importantes de la arquitectura de una política de transición justa.

Párrafo 17:

El párrafo 17 exige medidas de participación y formación específicas para los jóvenes, programas alternativos de formación y trabajo, una mejora de la calidad de la formación, la facilitación de la transición de la escuela al trabajo, la investigación sobre las perspectivas de empleo como base para la política de formación y la protección de la salud y la seguridad en el trabajo de las personas trabajadoras jóvenes, junto con un seguimiento para garantizar sus

efectos beneficiosos. En lo que respecta a la transición justa, esto respalda la afirmación de que los planes de transición deben incluir la equidad intergeneracional y vías sólidas para que las y los trabajadores jóvenes accedan a los sectores emergentes, y no solo la compensación para los trabajadores mayores desplazados.

Párrafo 19:

El párrafo 19 exige «consultas plenas y oportunas» sobre la formulación, aplicación y supervisión de las medidas/programas (especialmente para los jóvenes y las personas desfavorecidas) entre las autoridades, los empleadores/trabajadores y otras organizaciones interesadas. Esta disposición refuerza el «derecho a una transición justa» desde el punto de vista procedimental, al hacer hincapié no solo en la consulta en la fase de diseño, sino también en la supervisión, una exigencia clave en la gobernanza de la transición, donde los impactos evolucionan con el tiempo.

Párrafo 20:

El párrafo 20 establece que facilitar el desarrollo tecnológico debe ser un elemento importante de la política de desarrollo, con el objetivo de crear oportunidades de empleo y satisfacer las necesidades básicas; las políticas tecnológicas deben mejorar las condiciones de trabajo, reducir la jornada laboral e incluir medidas para prevenir la pérdida de puestos de trabajo. Esto se ajusta perfectamente a los argumentos de la «política industrial verde»: la descarbonización impulsada por la tecnología debe ir acompañada de garantías laborales: prevención de la pérdida de puestos de trabajo, condiciones dignas y (cuando proceda) medidas relativas a la jornada laboral.

Párrafo 21:

El párrafo 21 pide que se investigue la selección/adopción de nuevas tecnologías y sus efectos en el volumen/estructura del empleo, las condiciones, la formación, el contenido del trabajo y los requisitos de cualificación, así como la participación de institutos de investigación independientes. Esto respalda las demandas de una transición justa para una evaluación basada en pruebas, incluida la previsión del impacto laboral de las tecnologías de descarbonización y los cambios industriales.

Párrafo 22:

El párrafo 22 hace hincapié en garantizar que los sistemas de educación y formación, incluida la reconversión profesional, ofrezcan a las y los trabajadores oportunidades para adaptarse a los nuevos requisitos laborales derivados del cambio tecnológico; el mejor uso de las competencias; y la eliminación de los efectos negativos sobre el empleo y la seguridad y salud en el trabajo, entre otras cosas incorporando la seguridad y salud en el trabajo en la fase de diseño. Esto refuerza el argumento de la transición justa de que las competencias y las garantías

de seguridad y salud en el trabajo deben integrarse ex ante en el despliegue de la tecnología (incluidas las tecnologías «verdes»).

Párrafos 23-24:

Los párrafos 23 y 24 instan a promover nuevas tecnologías adecuadas y a garantizar la consulta con las organizaciones de trabajadores, y alientan a los empleadores, las y los trabajadores y las empresas a difundir información sobre las opciones tecnológicas, promover los vínculos entre las grandes y las pequeñas empresas y establecer programas de formación pertinentes. Esto refuerza tanto la participación como el desarrollo de capacidades de la transición justa, especialmente en las cadenas de suministro que incluyen a las pymes.

Párrafos 25-26:

Los párrafos 25-26 fomentan los convenios colectivos sobre las consecuencias sociales de las nuevas tecnologías y exhortan a las empresas a informar y consultar a las y los trabajadores con antelación, promover una mejor organización del tiempo de trabajo y la distribución del empleo, prevenir/mitigar los efectos adversos y promover inversiones que fomenten el empleo y satisfagan las necesidades básicas. Estos párrafos son especialmente útiles para las reivindicaciones de una transición justa, ya que apoyan la «negociación de la transición» a nivel empresarial/sectorial y las obligaciones de mitigación cuando los cambios tecnológicos (como las tecnologías introducidas en el proceso de descarbonización) tienen un impacto importante en la mano de obra.

Párrafos 27-29:

Los párrafos 27-29 instan a que las políticas de empleo reconozcan al sector informal como proveedor de puestos de trabajo, apliquen programas de promoción del empleo, mejoren el acceso de las empresas informales a los mercados, el crédito, las infraestructuras, la formación, los conocimientos especializados y las tecnologías mejoradas, y faciliten la integración progresiva al tiempo que amplían la regulación con cautela. Esto respalda los argumentos a favor de una transición justa en contextos en los que las «transiciones verdes» corren el riesgo de excluir a personas trabajadoras informales. Una transición justa debe abarcar toda la economía, permitiendo a las y los trabajadores y las empresas informales acceder a la formación, la tecnología y los mercados, en lugar de ser desplazados por las políticas de descarbonización del sector formal. Por supuesto, estos párrafos también deben leerse juntamente con la Recomendación 204 sobre la formalización de la economía informal.

Párrafos 30-31:

Los párrafos 30 y 31 reconocen la importancia de las pequeñas empresas y las iniciativas locales de creación de empleo, y piden (tras consultar) que se adopten medidas para mejorar las relaciones complementarias con otras empresas, las condiciones de trabajo y el acceso a los mercados, el crédito y la tecnología. Esto respalda las estrategias de transición justa basadas en

la diversificación industrial local, la mejora de las pymes y la creación de empleo en las comunidades, que son fundamentales para la transición en las regiones monoindustriales.

Párrafos 32-34:

Los párrafos 32 a 34 hacen hincapié en el desarrollo regional equilibrado para mitigar los problemas sociales y de empleo, y piden que se adopten medidas —tras consultar con las poblaciones afectadas y los interlocutores sociales— para promover el empleo en las zonas industriales y agrícolas subdesarrolladas, atrasadas y en declive, con ejemplos que incluyen infraestructuras y servicios, ayudas a la movilidad, formación y reconversión profesional, y participación comunitaria. Esto es directamente aplicable a las «regiones carboníferas», las ciudades con refinerías y otras zonas afectadas por la transición. Respalda el argumento de que la transición justa debe basarse en el lugar y ser participativa, con inversiones y formación específicas.

Párrafo 35:

El párrafo 35 respalda la inversión pública y los programas de obras públicas socialmente viables para crear y mantener el empleo y satisfacer las necesidades básicas en las zonas con alto índice de desempleo, con salvaguardias: consulta, contratación voluntaria, condiciones conformes con la legislación laboral y la seguridad y salud en el trabajo, y facilitación de la formación profesional y el reconversión, incluso para quienes deben cambiar de trabajo debido a «cambios estructurales en la producción y el empleo». En el contexto climático, este párrafo apoya el concepto de «fondos para una transición justa» y paquetes de inversión pública: creación de empleo, condiciones de trabajo dignas y reconversión profesional vinculados explícitamente al cambio estructural.

Párrafos 36-38:

Los párrafos 36-38 reconocen la interdependencia mundial y piden políticas conjuntas para promover una distribución justa de los costos y beneficios sociales del ajuste estructural y una distribución internacional más justa de los ingresos y la riqueza, incluida la reducción de los costos de ajuste para las y los trabajadores afectados. Estos párrafos respaldan la afirmación de que la justicia de transición incluye no solo medidas nacionales, sino también la cooperación internacional, de modo que las personas trabajadoras y los países en desarrollo no tengan que absorber cargas de transición desproporcionadas. Las disposiciones relacionadas con el comercio que figuran en estos párrafos también podrían servir de base para políticas comerciales que promuevan los derechos laborales y la sostenibilidad medioambiental. El párrafo 38, en particular, podría servir de base para las políticas estatales relativas a la transferencia de tecnología verde y otras medidas que podrían apoyar la generación de empleo en empresas climáticamente sostenibles.

Conclusión:

En conjunto, la Recomendación 169 profundiza y aclara las obligaciones sustantivas y procedimentales consagradas en el Convenio 122. Proporciona orientación detallada sobre la anticipación, la intervención programática, la calidad del empleo, la equidad regional, el diálogo social y la coherencia de las políticas, todos ellos elementos fundamentales de los marcos modernos de transición justa. Como tal, refuerza significativamente la interpretación de que el Convenio 122 proporciona una base jurídica para reivindicar el derecho a una transición justa en el contexto de la transformación económica impulsada por el clima.