



Asamblea General

Distr. general
20 de julio de 2020
Español
Original: inglés

Septuagésimo quinto período de sesiones

Tema 72 b) del programa provisional*

Promoción y protección de los derechos humanos: cuestiones de derechos humanos, incluidos otros medios de mejorar el goce efectivo de los derechos humanos y las libertades fundamentales

La extrema pobreza y los derechos humanos

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Olivier De Schutter, presentado de conformidad con la resolución [35/19](#) del Consejo de Derechos Humanos.

* [A/75/150](#).



Informe provisional del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Olivier De Schutter

La “transición justa” en la recuperación económica: la erradicación de la pobreza dentro de los límites planetarios

Resumen

En un momento en que el mundo se enfrenta a una crisis económica sin precedentes, los Gobiernos han adoptado diversos planes de estímulo para acelerar la recuperación. Sin embargo, la opción de volver al crecimiento al que estábamos acostumbrados no es viable si se tiene en cuenta la otra crisis: la crisis ambiental. En el presente informe se examina la forma en que la lucha contra la pobreza puede combinarse con la búsqueda de un modelo de desarrollo que mitigue el cambio climático y detenga la erosión de la diversidad biológica. La “transición justa” requiere que los trabajadores y las comunidades afectadas por la transformación ecológica sean protegidos de sus impactos. Pero la transformación necesaria también debe abrir nuevas oportunidades y fortalecer los derechos de las personas que viven en la pobreza. En esferas concretas, como la energía, los edificios, los alimentos o la movilidad, pueden adoptarse medidas de “triple dividendo” que reduzcan la huella ecológica y, al mismo tiempo, creen oportunidades de empleo para las personas de baja cualificación y faciliten el acceso a bienes y servicios esenciales para el goce de los derechos humanos. Esas medidas deben apoyarse en un modelo de desarrollo diferente en el que la lucha contra las desigualdades prime sobre el acento exclusivo en el crecimiento económico y se combata el consumo antieconómico en lugar de verlo como un ingrediente del crecimiento. “Reconstruir para mejorar” no significa volver al *statu quo*, sino adoptar medidas públicas para la erradicación de la pobreza dentro de los límites planetarios.

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción: reconstruir para mejorar	4
II. Los impactos sociales de la transformación hacia una economía con bajas emisiones de carbono	6
A. Empleo: gestión de la transición	6
B. Consumo: el papel de la tarificación del carbono	8
III. Medidas con triple dividendo: reducir la pobreza dentro de los límites planetarios	11
A. Energía	11
B. Edificios	14
C. Alimentos	17
D. Movilidad	18
IV. Del crecimiento impulsado por el consumo a las sociedades inclusivas	20
A. El papel de puente de la igualdad	20
B. La lucha contra la obsolescencia prematura de los artículos de consumo	22
V. Conclusiones y recomendaciones	23

I. Introducción: reconstruir para mejorar

1. Este informe se presenta en un momento en que el mundo se enfrenta a la peor crisis económica desde la Gran Depresión. A consecuencia de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), se estima que 176 millones de personas más caerán en la pobreza extrema, cifra basada en un nivel de referencia de 3,20 dólares diarios en paridad de poder adquisitivo. Los trabajadores del sector no estructurado o con formas de empleo precario —que en total suman respectivamente 1.600 millones y 400 millones de personas en todo el mundo— corren un particular riesgo, ya que tienen acceso nulo o muy escaso a servicios de protección social¹.

2. En el informe se examina qué tipo de recuperación económica necesitamos². Desde el comienzo de la pandemia de COVID-19, los Gobiernos han inyectado en la economía al menos 11 billones de dólares en planes de recuperación. Al tratar desesperadamente de hacer frente a la crisis, los Gobiernos pueden sentirse tentados a tratar de rescatar la economía a toda costa prestando apoyo financiero a las empresas que corren el riesgo de caer en bancarrota y presentando luego la factura a los trabajadores y los consumidores: todo aumento significativo de la deuda soberana debido a los planes de recuperación económica podría dar lugar a la introducción de medidas de austeridad en forma de despidos masivos y recortes salariales en el sector público, recortes en las pensiones o los servicios públicos u otras medidas regresivas en materia de protección social.

3. La receta de austeridad fracasó después de la crisis financiera y económica de 2008-2009 y fracasarían esta vez si se volvieran a intentar³. También sería una derrota obvia para los derechos humanos. En informes anteriores, el titular del mandato ha descrito en detalle la necesidad de asegurar que la estructura fiscal sea suficientemente progresiva, a fin de acelerar el progreso hacia la erradicación de la pobreza⁴. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales también ha expresado su preocupación por las reformas fiscales regresivas, como el desplazamiento de la carga fiscal de las empresas a las familias o el aumento de los tipos del impuesto sobre el valor añadido (IVA) sobre artículos esenciales⁵. Hacer que los pobres paguen por la crisis sería no solo una mala política sino también una violación de las obligaciones internacionales de los Estados.

4. La adopción de políticas macroeconómicas y fiscales favorables a los pobres y el fortalecimiento de la protección social son respuestas vitales a la crisis. Sin embargo, la ecuación es más compleja. El crecimiento como de costumbre no puede ser la respuesta si queremos llegar a alcanzar el objetivo a largo plazo de construir economías sostenibles, resistentes e inclusivas que puedan erradicar de manera efectiva la pobreza. Los científicos advierten de que la biodiversidad está disminuyendo más rápidamente que en cualquier otro momento de la historia de la humanidad⁶ y que debemos reducir las emisiones de gases de efecto invernadero antes

¹ Daniel Gerszon Mahler y otros, “Updated estimates of the impact of COVID-19 on global poverty”, blogs del Banco Mundial, 8 de junio de 2020.

² En una contribución separada, el titular del mandato ofrece un panorama general de cómo afectarán a la pobreza los planes de recuperación económica adoptados.

³ De hecho, aunque el crecimiento económico fuera el único punto de referencia de una política macroeconómica satisfactoria, una autoridad tan importante como el Fondo Monetario Internacional (FMI) advirtió que el aumento de la carga fiscal de los trabajadores de bajos ingresos sería contraproducente. Véase, Jonathan D. Ostry y otros, “Redistribution, inequality and growth”, IMF Staff Discussion Note, SDN/14/02, (Washington, D.C., FMI, 2014); y Christoph Lakner et al., “How Much Does Reducing Inequality Matter for Global Poverty?”, Global Poverty Monitoring Technical Note, núm. 13 (Banco Mundial, 2020).

⁴ A/HRC/26/28, párr. 16; y A/HRC/29/31, párr. 53.

⁵ Véase, por ejemplo, E/C.12/GBR/CO/6, párr. 16.

⁶ IPBES/7/10/Add.1, pág. 3.

de 2030 si hemos de evitar caer en el caos⁷. Como observó el Secretario General en su mensaje en el Día Internacional de la Madre Tierra, si bien el impacto del coronavirus es inmediato y terrible, hay otra profunda emergencia: la crisis ambiental que se está produciendo en el planeta. Por lo tanto, necesitamos “reconstruir para mejorar”, basándonos en el enfoque integrado que constituye el núcleo de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, y conciliar la erradicación de la pobreza con los límites planetarios⁸.

5. En el presente informe se aborda esa ecuación. No se trata de elegir entre la erradicación de la pobreza y la transformación acelerada hacia sociedades con bajas emisiones de carbono y con diversidad biológica: solo combinando ambas podremos maximizar nuestras posibilidades de lograr las dos.

6. La adopción de planes de recuperación económica ofrece una oportunidad única de hacer realidad esta transformación⁹. En el siglo XX se pensaba que el crecimiento era un requisito previo para reducir la desigualdad, erradicar la pobreza y revertir los daños ambientales. Pero existe una alternativa: un modelo de desarrollo que toma en serio los desafíos interconectados de la erradicación de la pobreza y la sostenibilidad ambiental, incorporando esas preocupaciones al propio modelo de crecimiento, en lugar de considerarlas como un aspecto secundario o algo que se espera como producto del desarrollo.

7. Para las personas que viven en la pobreza, la búsqueda de un modelo de desarrollo alternativo no es un lujo, sino a menudo una cuestión de vida o muerte. Las personas que viven en la pobreza son las primeras víctimas de la contaminación del aire, los deslizamientos de tierras y las inundaciones, porque se ven obligadas a vivir dondequiera que pueden permitirse una vivienda¹⁰. Como se señala en la *Orientación de Chennai para la integración de la diversidad biológica y la erradicación de la pobreza*¹¹, sus medios de vida suelen depender de los ecosistemas¹²: a nivel mundial, 1.200 millones de empleos (el 40 % del total mundial), la mayoría de ellos en África y en Asia y el Pacífico, dependen directamente de un medio ambiente saludable,

⁷ Valérie Masson-Delmotte y otros, eds., *Global Warming of 1.5 °C: An IPCC Special Report on the Impacts of Global Warming of 1.5 °C Above Pre-Industrial Levels and Related Global Greenhouse Gas Emission Pathways, in the Context of Strengthening the Global Response to the Threat of Climate Change, Sustainable Development, and Efforts to Eradicate Poverty* (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, 2018).

⁸ Resolución 70/1 de la Asamblea General.

⁹ Una evaluación inicial de 300 planes de recuperación presentados en abril de 2020 constató que sólo el 4 % de las políticas adoptadas para rescatar la economía eran “verdes”, con potencial para contribuir a la mitigación del cambio climático, mientras que un 4 % eran “marrones”, es decir, contribuían al aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero, y el 92 % mantenían el *statu quo*. Véase Cameron Hepburn y otros, “Will COVID-19 fiscal recovery packages accelerate or retard progress on climate change?”, *Oxford Review of Economic Policy*, manuscrito aceptado, mayo de 2020.

¹⁰ Robert D. Bullard y otros, *Toxic Wastes and Race at Twenty 1987-2007* (Cleveland, Ohio, United Church of Christ, 2007); Rachel Morello-Frosch, Manuel Pastor y James Sadd, “Environmental justice and southern California’s ‘riskycape’: the distribution of air toxics exposures and health risks among diverse communities”, *Urban Affairs Review*, vol. 36, núm. 4 (2001); Lisa Schweitzer y Jiangping Zhou, “Neighborhood air quality, respiratory health, and vulnerable populations in compact and sprawled regions”, *Journal of the American Planning Association*, vol. 76, núm. 3 (2010), págs. 363 a 371. En el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, el 10 % de las personas que viven en las regiones más desfavorecidas sufren niveles de concentración de óxido nítrico un 41 % más altos a causa de la actividad industrial y el transporte. Véase Karen Lucas y otros, *Environment and Social Justice: Rapid Research and Evidence Review* (Policy Studies Institute, 2004).

¹¹ UNEP/CBD/COP/DEC/XII/5, anexo, párr. 1.

¹² Helen Suich, Caroline Howe y Georgina Mace, “Ecosystem services and poverty alleviation: a review of the empirical links”, *Ecosystem Services*, vol. 12 (abril de 2015), págs. 137 a 147.

sostenible y gestionado eficazmente¹³. Por consiguiente, las personas que viven en la pobreza¹⁴, entre ellas 476 millones de personas indígenas, son las más afectadas por los trastornos climáticos¹⁵.

8. En el presente informe se examina la forma en que la lucha contra la pobreza puede combinarse con la búsqueda de un modelo de desarrollo que respete los límites planetarios. La “transición justa” requiere que los trabajadores y las comunidades afectadas por la transformación ecológica sean protegidos de sus impactos. Sin embargo, eso solo no es suficiente. La transformación también debe abrir nuevas oportunidades y fortalecer los derechos de las personas que viven en la pobreza. En esferas concretas, como la energía, los edificios, los alimentos o la movilidad, pueden adoptarse medidas de “triple dividendo” que reduzcan la huella ecológica y, al mismo tiempo, creen oportunidades de empleo para las personas de baja cualificación y faciliten el acceso a bienes y servicios esenciales para el goce de los derechos humanos. Esas medidas deben apoyarse en un modelo de desarrollo diferente en el que la lucha contra las desigualdades prime sobre el acento exclusivo en el crecimiento económico y se combata el consumo antieconómico en lugar de verlo como un ingrediente del crecimiento.

II. Los impactos sociales de la transformación hacia una economía con bajas emisiones de carbono

A. Empleo: gestión de la transición

9. En el marco del Acuerdo de París, los Estados prometieron tener en cuenta los imperativos de una reconversión justa de la fuerza laboral y de la creación de trabajo decente y de empleos de calidad, de conformidad con las prioridades de desarrollo definidas a nivel nacional. Los trabajadores y las comunidades afectadas por la transformación hacia sociedades con bajas emisiones de carbono y diversidad biológica deberían tener cobertura no sólo de servicios de protección social, incluidas prestaciones de desempleo¹⁶, sino también de inversiones más amplias destinadas a crear oportunidades económicas, así como capacitación y asistencia apropiadas para las personas que buscan empleo¹⁷.

10. En un escenario coherente con el Acuerdo de París, podrían crearse unos 24 millones de nuevos puestos de trabajo, una cifra muy superior a los 6 millones de empleos que podrían desaparecer, en particular en el sector de la energía basada en los combustibles fósiles¹⁸. En otras palabras, la transición ecológica puede ofrecer oportunidades para la creación de empleo. Sin embargo, dado que los efectos variarán en función de los sectores y las regiones, las inversiones en los sectores emergentes,

¹³ Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo 2018: sostenibilidad medioambiental con empleo*, (Ginebra, 2018), pág. 7.

¹⁴ OIT, *Los pueblos indígenas y el cambio climático: de víctimas a agentes del cambio por medio del trabajo decente* (Ginebra, 2017).

¹⁵ [A/HRC/41/39](#).

¹⁶ OIT, *Informe mundial sobre la protección social 2017-2019: la protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible* (Ginebra, 2017), págs. 188 y 189.

¹⁷ Para ejemplos del papel que juegan el Mecanismo para una Transición Justa y el Fondo de Modernización en la Unión Europea, véase Comisión Europea, “Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Una Europa social fuerte para unas transiciones justas”, COM(2020) 14 final, 14 de enero de 2020.

¹⁸ OIT, *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo 2018*, pág. 43. Guillermo Montt y otros, “¿La acción climática destruye empleos? Efectos del objetivo de los 2 °C del Acuerdo de París en el empleo”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 157, núm. 4 (diciembre de 2018), pág. 567.

la readaptación profesional¹⁹ y el fortalecimiento del diálogo social son fundamentales para garantizar que la transición no tenga un impacto negativo en los trabajadores²⁰, de conformidad con el documento de la Organización Internacional del Trabajo titulado *Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos* (2015), y las directrices de 2016 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, tituladas *Just Transition of the Workforce, and the Creation of Decent Work and Quality Jobs* (Transición justa de la fuerza de trabajo y creación de trabajo decente y empleos de calidad)²¹. Los programas de readaptación profesional también son esenciales, sobre todo porque las industrias con uso intensivo de carbono emplean principalmente trabajadores poco cualificados²². Las comparaciones entre países constituyen una importante fuente de inspiración en cuanto a la forma en que los programas de readaptación profesional pueden beneficiarse de alianzas entre trabajadores, empleadores y Gobiernos²³. Por ejemplo, en Filipinas, la Ley de Empleos Verdes tiene por objeto determinar las necesidades en materia de aptitudes, entre otras cosas manteniendo una base de datos de carreras “verdes” y fomentando la capacitación mediante el ofrecimiento de incentivos fiscales a las empresas²⁴. En la Argentina, el sindicato de trabajadores de la construcción ofrece a los trabajadores capacitación en el sector de la energía renovable²⁵. Si bien esas medidas son importantes en todas las regiones, son especialmente cruciales para el Oriente Medio y África, que son las regiones que más dependen de los combustibles fósiles y donde las industrias que crecerán en la transición ecológica están actualmente menos desarrolladas.

11. Los programas de empleo público pueden ofrecer oportunidades de empleo y capacitación a los trabajadores afectados por la transición y servir para mejorar la infraestructura de mitigación climática y la resiliencia. Como ejemplos cabe citar la Ley Nacional de Garantía del Empleo Rural Mahatma Gandhi en la India, el programa “Trabajar por agua” en Sudáfrica y el “Programa de la red de seguridad productiva” en Etiopía. Del mismo modo, los sistemas que ofrecen pagos por los servicios de los ecosistemas como recompensa a las comunidades que mantienen ecosistemas saludables pueden formar parte de esos planes de “transición justa”, como lo ilustra el programa denominado “bolsa verde” del Brasil²⁶. Sin embargo, debe garantizarse que las personas que viven en la pobreza, como los pobres sin tierra o los pequeños agricultores, no queden excluidos de esos programas, que pueden requerir títulos oficiales de propiedad de tierras, un tamaño de tierras determinado o costosos procesos de solicitud²⁷. Se ha demostrado que los programas financiados por los

¹⁹ Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, *Just Transition of the Workforce, and the Creation of Decent Work and Quality Jobs* (2016), pág. 53; OIT, *Skills for a Greener Future: A Global View Based on 32 Country Studies* (Ginebra, 2019).

²⁰ Antonio Ferrer Márquez, Begoña María-Tomé Gil y Olga López Maeztu, *The Contribution of Social Dialogue to the 2030 Agenda: Promoting a Just Transition towards Sustainable Economies and Societies for All* (Bruselas, Confederación Sindical Internacional, 2019), pág. 10.

²¹ [FCCC/TP/2016/7](https://www.fccc.org/publications/tp/2016/7/).

²² Kees van der Ree, “Promoting green jobs: decent work in the transition to low-carbon, green economies”, *International Development Policy*, vol. 11 (2019), pág. 258.

²³ OIT, *Skills for a Greener Future*.

²⁴ OIT, *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo 2018*, pág. 43.

²⁵ Confederación Sindical Internacional, “Just transition: where are we now and what’s next? A guide to national policies and international climate governance”, ITUC Climate Justice Frontline Brief, 2017, pág. 13.

²⁶ Helmut Schwarzer, Clara van Panhuys y Katharina Diekmann, *Protecting People and the Environment: Lessons Learnt from Brazil’s Bolsa Verde, China, Costa Rica, Ecuador, Mexico, South Africa and 56 Other Experiences*, ESS Working Paper, núm. 54 (Ginebra, OIT, 2016).

²⁷ David M. Lansing, “Understanding smallholder participation in payments for ecosystem services: the case of Costa Rica”, *Human Ecology*, vol. 45, núm. 1 (febrero de 2017).

Gobiernos y las organizaciones sin fines de lucro son más favorables a los pobres a ese respecto que los planes de financiación privada²⁸.

12. Esos programas de readaptación profesional y empleo público, así como los sistemas que ofrecen pagos por los servicios de los ecosistemas, deberían adoptar un enfoque que tenga en cuenta las cuestiones de género para garantizar que las mujeres se beneficien de la transformación del trabajo en la creación de una economía ecológica. Las mujeres son particularmente vulnerables a la pérdida de empleo, debido a que un porcentaje excesivamente alto trabaja en los empleos más afectados por las crisis climáticas y en la economía informal. Sin embargo, la transición también puede representar una oportunidad para cerrar la brecha de género, centrando los esfuerzos de capacitación en las mujeres, formalizando puestos de trabajo ocupados por mujeres en los sectores agrícola y forestal o fomentando los conocimientos tradicionales y locales de las mujeres indígenas, que ya desempeñan un papel fundamental en el fortalecimiento de la acción climática²⁹. De manera análoga, la inclusión de las personas con discapacidad en los procesos de diseño y adopción de decisiones de los nuevos sectores con bajas emisiones de carbono dará lugar a una mayor integración de los principios de acceso universal y diseño universal y contribuirá al diseño de sociedades inclusivas para todos³⁰. En ese sentido también, la creación de una economía ecológica brinda la oportunidad de avanzar hacia un mundo laboral más inclusivo.

B. Consumo: el papel de la tarificación del carbono

13. El debate sobre el papel que debe jugar la tarificación del carbono ilustra cómo la erradicación de la pobreza y la sostenibilidad ecológica pueden y deben apoyarse mutuamente. La tarificación del carbono es una herramienta esencial para acelerar el giro hacia una economía con bajas emisiones de carbono, incentivando los cambios necesarios en las modalidades de inversión, producción y consumo, y fomentando innovaciones tecnológicas que puedan disminuir los futuros costos de la reducción de la contaminación. En los últimos años, un número cada vez mayor de jurisdicciones han adoptado planes de tarificación del carbono en forma de sistemas de comercio de los derechos de emisión o impuestos sobre el carbono, o están considerando la posibilidad de adoptar tales planes. La Unión Europea introdujo un sistema de comercio de los derechos de emisión en 2005. El Japón y el estado de California, en los Estados Unidos de América, introdujeron impuestos sobre el carbono en 2012. En 2017 se estableció en China un sistema nacional de comercio de derechos de emisión. Más recientemente, varias provincias y territorios del Canadá adoptaron políticas de tarificación del carbono, impulsadas por iniciativas federales para aplicar un sistema de comercio de los derechos de emisión a la generación de energía y las instalaciones industriales. Singapur aplicó en 2019 un impuesto sobre el carbono a todas las empresas que generan grandes emisores. Sudáfrica estableció en 2019 un impuesto sobre el carbono para toda la economía, que abarca el 80 % de las emisiones del país y es la primera iniciativa de este tipo en África. Para abril de 2019, un total de 57 jurisdicciones habían adoptado el sistema de comercio de los derechos de emisión (28) o habían fijado impuestos sobre el carbono (29)³¹.

²⁸ OIT, *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo 2018*, pág. 117.

²⁹ OIT, "Gender, labour and a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all", 7 de noviembre de 2017.

³⁰ OIT, "Las personas con discapacidad en una transición justa hacia una economía con bajas emisiones de carbono", octubre de 2019.

³¹ Banco Mundial, *State and Trends of Carbon Pricing 2019* (Washington D. C., 2019), pág. 9.

14. Sin embargo, a pesar de esos progresos, sólo unas 11 gigatoneladas de dióxido de carbono equivalente (el 20 % de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero) están actualmente sujetas a la tarificación del carbono, y sólo unos pocos de los planes existentes (alrededor del 5 % de las emisiones totales) sitúan el precio del carbono en un nivel adecuado³². Aunque ese precio aumentó recientemente en algunos sistemas de comercio de derechos de emisión, la mitad de las emisiones sujetas a tarificación todavía ponen el precio de una tonelada de dióxido de carbono por debajo de 10 dólares³³. Esto es insuficiente para alcanzar el objetivo establecido por el Acuerdo de París: según la Comisión de Alto Nivel sobre los Precios del Carbono, esa cifra debería ser de 40 a 60 dólares en 2020 y aumentar a 50 a 100 dólares para 2030³⁴. Hay notables excepciones: en 2019, para su impuesto sobre el carbono, Suecia fijó el precio del carbono en 127 dólares por tonelada, y los impuestos sobre el carbono en Liechtenstein y Suiza se aproximan a los 100 dólares por tonelada. Sin embargo, el panorama general es claro: los países se están moviendo en la dirección correcta, pero no tan rápidamente como deberían.

15. El hecho de que los Estados no hayan estado a la altura en esta esfera tiene que ver con las preocupaciones relativas a la asequibilidad de la energía para los hogares de bajos ingresos, la competitividad de la industria local y los márgenes de beneficio de las empresas industriales que generan altas emisiones de carbono, en particular del sector de la energía basada en los combustibles fósiles. Los obstáculos de la economía política son aún mayores por el hecho de que, mientras que los beneficios de la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero se difunden y distribuyen a medio y largo plazo, los costos de la tarificación explícita del carbono, así como los de la tarificación implícita, como el cobro de impuestos o la reducción de las subvenciones a los combustibles fósiles, se concentran en determinados agentes y se hacen sentir a corto plazo³⁵.

16. Por lo tanto, para superar la resistencia a la tarificación del carbono y asegurar que surjan coaliciones sólidas en apoyo de esas políticas, debemos hacer hincapié en los beneficios conexos —por ejemplo, el hecho de que la tarificación del carbono podría reducir la contaminación atmosférica— y afrontar cualquier impacto socialmente regresivo. La cuestión clave es cómo deben utilizarse los ingresos procedentes de la tarificación del carbono, estimados en 33.000 millones de dólares a nivel mundial en 2017 y 40.000 millones de dólares en 2019³⁶. La imposición de impuestos a las fuentes de energía basada en los combustibles fósiles y la reducción de los impuestos sobre el trabajo pueden crear puestos de trabajo, aumentar la eficiencia energética e incentivar las energías renovables³⁷. El reciclaje de los ingresos procedentes de la tarificación del carbono en inversiones públicas o programas sociales que prestan apoyo a los hogares de bajos ingresos, incluido su acceso a la energía, puede hacer que los beneficios sean especialmente notables para la población interesada³⁸.

³² *Ibid.*

³³ Como en la Unión Europea en 2019, tras la introducción del mecanismo de la reserva de estabilidad del mercado.

³⁴ Alianza de Líderes sobre la Fijación del Precio del Carbono, *Reporte de la Comisión de Alto Nivel sobre los Precios del Carbono* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2017). Esta situación llevó al Fondo Monetario Internacional (FMI) a impulsar el establecimiento de un nivel mínimo voluntario de precios del carbono entre los grandes emisores. Véase Christine Lagarde y Vitor Gaspar, “Getting real on meeting Paris climate change commitments”, FMI, blog, 3 de mayo de 2019.

³⁵ David Klenert y otros, “Making carbon pricing work for citizens”, *Nature Climate Change*, vol. 8, núm. 8 (agosto de 2018).

³⁶ Banco Mundial, *State and Trends of Carbon Pricing 2019*, pág. 22.

³⁷ Guillermo Montt, Federico Fraga y Marek Harsdorff, *The Future of Work in a Changing Natural Environment: Climate Change, Degradation and Sustainability* (Ginebra, OIT, 2018).

³⁸ David Kenert y Cameron Hepburn, “Making carbon pricing work for citizens”, Vox y CEPR

17. En cuanto a la eliminación gradual de las subvenciones a los combustibles fósiles, la exigencia de vincular las políticas de mitigación climática a la lucha contra la pobreza ya se explicita en la meta 12.C de los Objetivos de Desarrollo Sostenible³⁹. Las reformas de las subvenciones a los combustibles fósiles en la República Islámica del Irán en 2010 y en Jordania en 2012 ilustran la forma en que los ingresos procedentes de la reducción de las subvenciones podrían financiar la protección social y reducir la desigualdad⁴⁰. Existen ejemplos similares en relación con iniciativas explícitas de tarificación del carbono. En Suecia, desde que se introdujo en 1991 el impuesto sobre el carbono⁴¹, la dependencia del carbono ha disminuido de manera notable, en gran medida porque dicho impuesto se combinó con la reducción de los impuestos corporativos y laborales. En consecuencia, el impuesto sobre el carbono se percibió como una oportunidad para centrar la tributación en los “bienes malos” y no en el trabajo o las fuentes no contaminantes⁴².

18. En la provincia canadiense de Alberta, los ingresos procedentes de los mecanismos de tarificación del carbono, que incluyen un sistema de comercio de derechos de emisión y un impuesto sobre el carbono, sirvieron no sólo para financiar proyectos de mitigación y adaptación, sino también para ofrecer rebajas fiscales a los hogares de ingresos bajos y medianos, que representan en total el 60 % de los hogares. En 2019, el reembolso se fijó en 337 dólares para el primer adulto, 169 dólares para el segundo adulto y 51 dólares por hijo, mientras que se garantizó un reembolso completo a las personas o familias de bajos ingresos⁴³. El impuesto sobre el carbono introducido en Columbia Británica gozó de un amplio apoyo político⁴⁴, en particular porque, al igual que en Suecia, el precio del carbono se elevó gradualmente de 26 dólares por tonelada de dióxido de carbono equivalente en 2018 a 38 dólares por tonelada en 2021, y se combinó con créditos fiscales para los hogares a fin de proteger la asequibilidad⁴⁵.

19. De estos ejemplos se desprende una clara lección. Los Gobiernos que tratan de adoptar la tarificación del carbono deberían garantizar la legitimidad política protegiendo a los hogares de bajos ingresos de los efectos regresivos mediante subsidios, subvenciones y reformas fiscales, o haciendo inversiones públicas, por ejemplo en la infraestructura de transporte público, que faciliten cambios de estilo de vida y hagan que la adaptación sea asequible⁴⁶. Así concebida, la tarificación del carbono puede contribuir a la lucha contra la pobreza y a reducir las desigualdades.

Policy Portal, 31 de julio de 2018.

³⁹ Ver <https://sdgs.un.org/goals/goal12>.

⁴⁰ Banco Mundial, *State and Trends of Carbon Pricing 2019*, pág. 78. Véase también Christophe de Gouvello, Dominique Finon y Pierre Guigon, *Reconciling Carbon Pricing and Energy Policies in Developing Countries: Integrating Policies for a Clean Energy Transition* (Banco Mundial, Washington, D.C., 2020).

⁴¹ H. Scharin y J. Wallström, *The Swedish CO₂ tax - an overview*, Anthesis Enveco AB (2018), pág. 23. Si bien la economía creció un 69 % en el período 1990-2015, las emisiones disminuyeron un 26 % en el mismo período. Sin embargo, esto se basa en una contabilidad territorial de las emisiones.

⁴² Gouvello, Finon y Guigon, *Reconciling Carbon Pricing and Energy Policies*, págs. 121 y 189; y Henrik Hammar y Susanne Åkerfeldt, “CO₂ taxation in Sweden: 20 years of experience and looking ahead”, 2011.

⁴³ Banco Mundial, *State and Trends of Carbon Pricing 2019*, pág. 81.

⁴⁴ La oposición a la tarificación del carbono disminuyó del 60 % en 2009 a menos del 45 % en 2015. Véase, Brian C. Murray y Nicholas Rivers, “British Columbia’s revenue-neutral carbon tax: a review of the latest ‘grand experiment’ in environmental policy”, *Energy Policy*, vol. 86 (noviembre de 2015).

⁴⁵ Banco Mundial, *State and Trends of Carbon Pricing 2019*, pág. 81.

⁴⁶ Henrik Scharin y Jenny Wallström, “The Swedish CO₂ tax: an overview”, 2018, pág. 26.

III. Medidas con triple dividendo: reducir la pobreza dentro de los límites planetarios

20. Las medidas compensatorias esbozadas anteriormente apoyan a los trabajadores afectados por la transformación a una economía con bajas emisiones de carbono, o garantizan que la tarificación del carbono no afecte negativamente a los hogares de bajos ingresos. Sin embargo, reconciliar la erradicación de la pobreza con la transformación ecológica exige más: requiere que, en el diseño de la propia transformación ecológica, exploremos las sinergias entre ese objetivo y la erradicación de la pobreza en sectores clave, como la energía, los edificios, los alimentos y la movilidad. En las secciones que figuran a continuación se identifican una serie de medidas de “triple dividendo” que contribuyen a la transformación hacia sociedades con bajas emisiones de carbono y diversidad biológica y, al mismo tiempo, crean oportunidades de empleo para las personas que viven en la pobreza y mejoran su acceso a los bienes y servicios esenciales para el goce de los derechos humanos.

A. Energía

21. La producción y el uso de energía es la mayor fuente de emisiones de gases de efecto invernadero a escala mundial⁴⁷, y las emisiones de dióxido de carbono relacionadas con la energía han aumentado en promedio un 1,3 % anual en los últimos cinco años, lo que agranda la brecha entre las emisiones reales y las reducciones necesarias⁴⁸.

22. Hemos sido testigos de un cambio gradual de la energía basada en los combustibles fósiles a las fuentes de energía renovable. A nivel mundial, la proporción de las energías renovables aumentó del 16,6 % en 2010 al 17,5 % en 2016, y la proporción de las energías renovables modernas —excluyendo el uso tradicional de la biomasa, por ejemplo para cocinar— aumentó del 8,6 % al 10,2 % en el mismo período. No obstante, los progresos han sido desiguales. El uso de energías renovables creció más rápidamente con respecto a la producción de electricidad, impulsado por la rápida expansión de las tecnologías eólica y solar, un proceso liderado por China y sus niveles de crecimiento récord en capacidad eólica y espoleado por la rápida expansión de la capacidad solar en China y los Estados Unidos. En cuanto a la producción de calor, si bien el 24 % del calor generado en 2016 procedía de fuentes de energía renovable, más de la mitad de ese total procede de los usos tradicionales de la biomasa. Por último, en el transporte, la proporción de energía renovable sigue siendo extremadamente baja, del 3,3 % en 2016⁴⁹, y su sostenibilidad sigue siendo cuestionable dada su dependencia de los biocombustibles, los cuales, como se sabe, provocan cambios indirectos insostenibles en el uso de la tierra.

23. En el futuro, el potencial más importante para la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero reside en formas electrificadas de transporte y calor, combinadas con el aumento de la generación de energía renovable. En conjunto, podrían representar una reducción de hasta el 60 % de las emisiones de dióxido de carbono relacionadas con la energía, reducción que es necesaria para cumplir los objetivos del Acuerdo de París. Si bien esto requerirá una inversión adicional considerable (de los 95 billones de dólares previstos para el período 2020-2050 a 110 billones de dólares, es decir, un aumento del 16 %), las economías obtenidas al evitar

⁴⁷ Agencia Internacional de Energía, *World Energy Outlook 2019* (París, 2019).

⁴⁸ Agencia Internacional de Energías Renovables, *Global Energy Transformation: A Road Map to 2050* (Abu Dhabi, 2018), pág. 10.

⁴⁹ Agencia Internacional de Energía y otros, *Tracking SDG 7: The Energy Progress Report 2019* (Washington D.C., Banco Mundial, 2019), págs. 8, 65 y 69.

las subvenciones y reducir los daños al medio ambiente y a la salud son entre tres y siete veces mayores que los costos adicionales del sistema de energía. En otras palabras, por cada dólar gastado, se obtendría una ganancia de entre 3 y 7 dólares⁵⁰.

24. La transición a las energías renovables puede diseñarse de manera que contribuya a erradicar la pobreza y combatir la exclusión social. El sector de la energía renovable es más intensivo en mano de obra que el sector de la energía basada en los combustibles fósiles. La electricidad basada en la energía solar, por ejemplo, requiere 0,87 años/persona totales por cada gigavatio hora de electricidad generada, mientras que la electricidad generada a partir del carbón o el gas natural requiere 0,11 años/persona totales⁵¹, y las ganancias netas en materia de empleo derivadas de un escenario sostenible en el sector de la electricidad se estiman en unos 2,5 millones de puestos de trabajo, lo que compensaría la desaparición de unos 400.000 puestos de trabajo en el sector de la generación de electricidad a partir de los combustibles fósiles⁵². Los programas de capacitación podrían estar dirigidos en particular a los trabajadores poco cualificados o a los trabajadores cualificados de las industrias que experimenten pérdidas de empleo como consecuencia de la transición energética⁵³. Los compromisos a largo plazo de los Estados para electrificar los sistemas de transporte y calefacción, combinando impuestos y subvenciones para favorecer el cambio, pueden hacer que el acceso a esos sistemas sea asequible para los hogares de bajos ingresos. La ecologización de la energía también puede suponer ingresos adicionales para los hogares rurales, como en la “doble cosecha solar”⁵⁴, en la cual los paneles solares se espacian y se colocan a una altura que permite que la tierra que está debajo se utilice con fines agrícolas, reduciendo al mismo tiempo las necesidades de riego⁵⁵.

25. La producción descentralizada de energía tiene un particular potencial en los casos en que la producción de energía en gran escala en la red no es económica, especialmente en las zonas rurales. No sólo crea empleo, sino que también permite una mayor participación de las comunidades locales, asegurando que se tengan más en cuenta las necesidades de los hogares de bajos ingresos⁵⁶. Esas soluciones descentralizadas, que se promueven, por ejemplo, en la Iniciativa en favor de las Energías Renovables y la Eficiencia Energética para el Desarrollo Sostenible de los Países Menos Adelantados⁵⁷, pueden adaptarse a la situación de países con diferentes niveles de desarrollo. En Francia se creó una red de organizaciones locales para fomentar las energías renovables mediante la participación de los ciudadanos, las comunidades y las empresas locales⁵⁸. En la India, un grupo empresarial social

⁵⁰ Agencia Internacional de Energías Renovables, *Global Energy Transformation*.

⁵¹ Véase Max Wei, Shana Patadia y Daniel M. Kammen, “Putting renewables and energy efficiency to work: how many jobs can the clean energy industry generate in the US?”, *Energy Policy*, vol. 36, núm. 11 (febrero de 2010).

⁵² OIT, *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo 2018*, pág. 42.

⁵³ Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, *Accelerating SDG7 Achievement: Policy Briefs in Support of the First SDG7 Review at the United Nations High-Level Political Forum 2018 (2018)*, págs. 104-109.

⁵⁴ Christian Dupraz y otros, “Combining solar photovoltaic panels and food crops for optimizing land use: towards new agrivoltaic schemes”, *Renewable Energy*, vol. 36, núm. 10 (octubre de 2011).

⁵⁵ Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, *Innovaciones políticas para el cambio transformador: implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (Ginebra, 2016).

⁵⁶ Plataforma de alto nivel África-Europa para inversiones en energía sostenible en África, “Scaling-up energy investments in Africa for inclusive and sustainable growth: report of the Africa-Europe High-Level Platform for Sustainable Energy Investments in Africa - executive summary”, 2019, categoría F.

⁵⁷ Tosi Mpanu Mpanu, Youba Sokona y Yacob Mulugetta, “Clean energy is vital to the COVID-19 response in the world’s poorest countries”, *Climate Home News*, 28 de mayo de 2020.

⁵⁸ Véase www.centralesvillageoises.fr.

distribuye luces solares a los hogares pobres, lo cual les permite obtener ahorros financieros considerables y descartar equipos a base de queroseno, que son muy contaminantes⁵⁹.

26. No obstante, los progresos en materia de eficiencia energética siguen siendo demasiado lentos, incluso cuando se evalúan en relación con la meta 7.3 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, para lograr una tasa de mejora del 2,6 %. Un importante acelerador de esta transformación sería asegurar que las soluciones de eficiencia energética sean más asequibles y, por ende, más ampliamente adoptadas por los hogares de bajos ingresos. En el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, por ejemplo, el programa denominado “Energy Company Obligation” combate la pobreza energética y apoya la eficiencia energética subvencionando proyectos de aislamiento para los hogares vulnerables, reduciendo sus gastos de energía⁶⁰. En Polonia, el programa “aire limpio” ofrece a los hogares de bajos ingresos un acceso más favorable que el de los hogares de mayores ingresos a la cofinanciación para invertir en mejoras de la eficiencia energética. En los casos en que las soluciones de eficiencia energética permiten ahorros a largo plazo pero imponen costos de inversión iniciales más elevados, proporcionando a los consumidores información sobre el rendimiento energético, también se puede estudiar la posibilidad de utilizar herramientas de clasificación del rendimiento o sistemas de “terceros inversores”, en los que un inversor sufraga los costos iniciales y se le compensa asignándole una parte de los ahorros en la factura energética.

27. La transición energética esbozada anteriormente puede ser una importante fuente de creación de empleo. Aunque el sector de la energía es un empleador relativamente pequeño⁶¹, la transición tiene un fuerte potencial de creación de empleo. Entre 2012 y 2016, el número de personas empleadas directa e indirectamente en el sector de las energías renovables (excluidas las grandes empresas hidroeléctricas) aumentó de 5,7 millones a 8,3 millones⁶², cifra que podría aumentar a 25 millones para 2030 con apoyo normativo apropiado. También se estima que el gasto en energía renovable producirá casi un 70 % más de empleos que el gasto en combustibles fósiles, por cada dólar gastado⁶³. Perseguir la sostenibilidad en el sector energético crearía unos 18 millones más de puestos de trabajo en todo el mundo para 2030, en comparación con el enfoque de seguir como hasta ahora⁶⁴. Del mismo modo, las medidas para mejorar la eficiencia energética tienen un gran potencial de creación de empleo: cada millón de dólares que se gasta en eficiencia energética permite crear 7,72 puestos de trabajo, mientras que un gasto similar en los sectores de las energías renovables y los combustibles fósiles crea 7,49 y 2,65 puestos de trabajo, respectivamente⁶⁵. Los empleos en la industria de la energía renovable son de mejor calidad que los de la industria de los combustibles fósiles⁶⁶, y ofrecen a las mujeres una más amplia representación⁶⁷.

⁵⁹ Véase <https://pollinategroup.org/>.

⁶⁰ Confederación Sindical Internacional, “The role of social protection in a just transition”, 2018, pág. 5.

⁶¹ OIT, *Hacia el desarrollo sostenible: oportunidades para el trabajo decente y la inclusión social en una economía verde* (Ginebra, 2012), pág. 75.

⁶² Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, *Accelerating SDG7 Achievement*, pág. 104.

⁶³ Ying Chen, “Renewable energy investment and employment in China”, PERI Working Paper Series, núm. 439 (2017).

⁶⁴ OIT, *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo 2018*, pág. 43.

⁶⁵ Heidi Garrett-Peltier, “Green versus brown: comparing the employment impacts of energy efficiency, renewable energy, and fossil fuels using an input-output model”, *Economic Modelling*, vol. 61 (febrero de 2017).

⁶⁶ OIT, *Hacia el desarrollo sostenible*, pág. 75.

⁶⁷ Agencia Internacional de Energías Renovables, *Renewable Energy and Jobs: Annual Review*

28. Los esfuerzos para avanzar hacia la energía sostenible deberían ligarse con los esfuerzos para garantizar el acceso universal a servicios energéticos asequibles, fiables y modernos, con arreglo a la meta 7.1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Un gran número de hogares todavía no tiene acceso a servicios energéticos modernos y asequibles, especialmente en las comunidades rurales⁶⁸. En 2017, 840 millones de personas no tenían acceso a electricidad (en comparación con 1.200 millones en 2010)⁶⁹, y 3.000 millones de personas siguen sin tener acceso a soluciones limpias para cocinar y están expuestas a niveles peligrosos de contaminación atmosférica, lo que causa millones de muertes cada año, sobre todo entre las mujeres y los niños⁷⁰. Las personas que viven en África subsahariana tienen las tasas más bajas de acceso a servicios energéticos modernos y asequibles: 573 millones de personas —más de una de cada dos— carecen de acceso a electricidad⁷¹. Se prevé que 650 millones de personas seguirán sin acceso a electricidad para 2030 y, entre ellas, 9 de cada 10 vivirán en África Subsahariana⁷².

29. Las medidas para promover la eficiencia energética pueden reducir las facturas de energía, disminuyendo así la huella ambiental de los hogares y reduciendo al mismo tiempo la pobreza energética. Los precios de la electricidad generada a partir de fuentes renovables están bajando debido a la reducción de los costos de producción de las tecnologías de energía solar y eólica, así como a las economías de escala logradas⁷³. Los 34 países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) han constatado que aumentar la proporción de energías renovables en la canasta de energía tiene un efecto positivo en el precio al por menor de la electricidad⁷⁴. Además, los planes de tarifas sociales, en que los hogares que consumen menos energía pagan menos por kilovatio consumido o incluso donde se garantiza la gratuidad de las cantidades mínimas de energía por persona, pueden compensar cualquier impacto a corto plazo en los precios a causa del cambio a las energías renovables y proteger a los hogares de bajos ingresos de la excesiva volatilidad de los precios y la pobreza energética.

B. Edificios

30. El entorno construido representa el 40 % del uso de energía a nivel mundial y el 30 % de las emisiones de gases de efecto invernadero relacionadas con la energía⁷⁵. El sector ofrece enormes oportunidades para el ahorro energético, dado el escaso rendimiento energético que tienen generalmente los edificios existentes y la velocidad de la urbanización en los países en desarrollo. Con las políticas y tecnologías

2016 (Abu Dhabi, 2016), pág. 13.

⁶⁸ La tasa de acceso en las zonas rurales en 2017, el 79 %, fue menor que la de las zonas urbanas, el 97 %. Véase Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, *Accelerating SDG7 Achievement*.

⁶⁹ Agencia Internacional de Energía y otros, *Tracking SDG 7*, p. 15.

⁷⁰ Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, *Accelerating SDG7 Achievement*, pág. 79.

⁷¹ Jan Corfee-Morlot y otros, *Achieving Clean Energy Access in Sub-Saharan Africa* (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y Banco Mundial, 2019).

⁷² Agencia Internacional de Energía y otros, *Tracking SDG 7*, pág. 8.

⁷³ Agencia Internacional de Energías Renovables, “Renewable power generation costs in 2017: key findings and executive summary”, 2018, pág. 4; y Cristina Ballester y Dolores Furió, “Effects of renewables on the stylized facts of electricity prices”, *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, vol. 52 (diciembre de 2015).

⁷⁴ A.M. Oosthuizen, R. Inglesi-Lotz y G.A. Thopil, “The relationship between renewable energy and retail electricity prices: panel evidence from OECD countries”, ESRA Working Paper, núm. 797 (2019).

⁷⁵ PNUMA, *Buildings and Climate Change: Summary for Decision-Makers* (París, 2009).

apropiadas, el consumo de energía en los edificios nuevos y en los existentes podría reducirse entre un 30 % y un 80 %⁷⁶. Al mismo tiempo, para gran parte de la población mundial, el acceso a una vivienda decente y segura sigue siendo un sueño⁷⁷, toda vez que más de 1.000 millones de personas vivían en barrios marginales en 2016⁷⁸. Promover el acceso a una vivienda decente, con buen aislamiento y con eficiencia energética puede servir tanto para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y el uso de energía como para garantizar el acceso a una vivienda adecuada, al tiempo que se combate la pobreza energética.

31. En el sector de la construcción, la mayor proporción del consumo de energía se produce durante la fase operativa, principalmente mediante la calefacción, la ventilación y el aire acondicionado⁷⁹. Ese uso de energía depende en gran medida del comportamiento de los residentes⁸⁰. Así pues, los diversos mecanismos para influir en ese comportamiento, como el etiquetado de la eficiencia energética de aparatos electrodomésticos y edificios, las campañas de información, los sistemas de medición “inteligentes” o los programas de capacitación en materia de energía⁸¹, juegan un papel fundamental, así como los electrodomésticos y los aparatos electrónicos de consumo más eficientes, responsables de más del 40 % de la demanda residencial de energía en los países ricos⁸². Sin embargo, el mayor potencial está en mejorar la eficiencia energética de los edificios: la imposición de normas de eficiencia energética basadas en el rendimiento⁸³ puede garantizar que el valor de mercado de un edificio incluya su rendimiento energético, ayudando así a compensar las barreras de costo de las medidas de eficiencia energética.

32. Los impuestos inteligentes, los préstamos y las políticas de subsidios pueden ayudar. Si bien la imposición de impuestos a las emisiones de los hogares para desalentar el consumo de energía tendría efectos regresivos y aumentaría la pobreza energética⁸⁴, otros instrumentos pueden jugar un papel. Así, en Francia, se introdujeron en 2009 los “préstamos ecológicos” con una tasa de interés cero para ayudar a los propietarios y arrendadores a financiar obras de renovación a fin de ahorrar energía en inmuebles construidos antes de 1990⁸⁵. Sin embargo, se deben hacer esfuerzos específicos para asegurar que los hogares de bajos ingresos sean los más beneficiados por esos incentivos⁸⁶. Proyectos como el programa “habiter mieux”

⁷⁶ PNUMA, *Buildings and Climate Change*, pág. 9.

⁷⁷ Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), *Sustainable Housing for Sustainable Cities: A Policy Framework for Developing Countries* (Nairobi, 2012).

⁷⁸ Véase <https://sustainabledevelopment.un.org/index.html>.

⁷⁹ ONU-Hábitat, *Informe Mundial sobre los Asentamientos Humanos 2011: las ciudades y el cambio climático* (Londres y Washington, D.C., Earthscan, 2011).

⁸⁰ En un estudio se constató una variación del 40 % en el consumo de gas y del 54 % en el consumo de energía en hogares por lo demás idénticos: Mark Levine y otros, “Residential and commercial buildings”, en Bert Metz y otros, editores, *Climate Change 2007: Mitigation - Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (Cambridge (Reino Unido) y Nueva York, Cambridge University Press, 2007).

⁸¹ PNUMA, *Buildings and Climate Change*.

⁸² Levine y otros, “Residential and commercial buildings”.

⁸³ Como se hace en la Unión Europea en virtud de la Directiva 2010/31/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, relativa al rendimiento energético de los edificios.

⁸⁴ Arunas Poviliunas y Laima Zalimienė, “Changes in taxation could increase the risk of energy poverty in Lithuania”, ESPN Flash Report, núm. 2017/51 (Comisión Europea, 2017); Banco de Desarrollo del Consejo de Europa, “Energy poverty in Europe: how energy efficiency and renewables can help”, marzo de 2019.

⁸⁵ Véase www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F19905.

⁸⁶ En Flandes (Bélgica), donde los incentivos fiscales alientan a las personas a mejorar la eficiencia energética de sus hogares, se estima que el 97 % de las primas de energía se

en Francia o la iniciativa “Better Energy Warmer Homes” en Irlanda proporcionan subvenciones y préstamos para mejorar la eficiencia energética de los hogares de bajos ingresos⁸⁷. En Irlanda, más de 130.000 propietarios de viviendas se han beneficiado de la iniciativa desde 2001⁸⁸, y en Francia, el 83 % de los hogares participantes informaron de que sin la ayuda del programa no podrían haber invertido en mejoras de la eficiencia energética⁸⁹. Otros programas similares financian obras de renovación de edificios de calidad inferior adquiridos por familias de bajos ingresos como viviendas de emergencia⁹⁰.

33. Aunque la fase operacional de los edificios representa más del 80 % de sus emisiones de gases de efecto invernadero, el 20 % restante incluye el “consumo de energía gris” necesario para la fabricación y el transporte de materiales de construcción, el proceso de construcción propiamente dicho y el mantenimiento y la demolición de los edificios. Los Estados pueden regular el uso de materiales para evitar la deforestación, reducir la contaminación y la toxicidad, proteger la salud humana y disminuir la energía “gris” de los edificios, al tiempo que fomentan el uso de materiales tradicionales disponibles localmente, que a menudo tienen una huella ecológica menor en comparación con materiales como el ladrillo, el hormigón, el aluminio, el hierro y el acero⁹¹. Los materiales de construcción reciclados también proporcionan una serie de ventajas ambientales y sociales, como en el caso del “Proyecto Manos del Mundo” en Juárez (México), para construir viviendas sostenibles de bajo costo⁹². Las ciudades y los municipios pueden liderar con el ejemplo, construyendo viviendas sociales y edificios de propiedad pública con materiales de bajas emisiones e incorporando requisitos de esa índole en los contratos públicos⁹³.

34. La transformación del sector de la construcción para mitigar el cambio climático puede contribuir a reducir la pobreza. Aproximadamente 111 millones de personas —o el 7 % de la fuerza de trabajo mundial— trabajan en el sector de la construcción⁹⁴, de las cuales tres cuartas partes están en países en desarrollo, donde la construcción de viviendas emplea hasta el 10 % de la fuerza de trabajo total⁹⁵. Para los trabajadores poco cualificados, existen oportunidades reales en el acondicionamiento de edificios, así como en la construcción de viviendas asequibles⁹⁶. Sin embargo, el sector de la construcción sigue estando dominado en gran medida por los hombres, lo que exige

atribuyeron a hogares no vulnerables. Véase, Bélgica, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Durabilité et pauvreté: contribution au débat et à l'action politiques – rapport bisannuel 2018–19* (Bruselas, 2019).

⁸⁷ Observatorio de la Pobreza Energética de la Unión Europea, Programa “Vivir mejor”. Véase www.energypoverty.eu/measure-policy/living-better-programme (disponible sólo en francés).

⁸⁸ Observatorio de la Pobreza Energética de la Unión Europea, “Better Energy Warmer Homes”. Véase www.energypoverty.eu/measure-policy/better-energy-warmer-homes.

⁸⁹ Francia, Agence Nationale de l'Habitat, “Rénovation énergétique: faites des travaux chez vous grâce au programme - habiter mieux”, 2007.

⁹⁰ Véase Bélgica, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Durabilité et pauvreté*.

⁹¹ ONU-Hábitat, *Sustainable Housing for Sustainable Cities*; Márton Herczeg y otros, *Resource Efficiency in the Building Sector*, informe final (Rotterdam, Ecorys e Instituto de Recursos de Copenhague, 2014).

⁹² ONU-Hábitat, *Sustainable Housing for Sustainable Cities*.

⁹³ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), *Promoting Sustainable Building Materials and the Implications on the Use of Wood in Buildings: a Review of Leading Public Policies in Europe and North America* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta 16.II.E.10).

⁹⁴ OIT, “Green jobs in construction: small changes - big effect”, en Hans von Rohland, ed., *World of Work*, vol. 70 (diciembre de 2010).

⁹⁵ ONU-Hábitat, *Sustainable Housing for Sustainable Cities*.

⁹⁶ *Ibid.*; Ramin Keivani y otros, *Green Jobs Creation through Sustainable Refurbishment in Developing Countries*, Documento de trabajo, núm. 275 (Ginebra, OIT, 2010).

esfuerzos específicos para mejorar el equilibrio de género⁹⁷. Además, los empleos verdes no son necesariamente empleos decentes: en el mundo desarrollado, los trabajadores de la construcción tienen de tres a cuatro veces más probabilidades que otros trabajadores de morir en accidentes de trabajo⁹⁸.

35. Mejorar la eficiencia energética de las viviendas de las familias de bajos ingresos contribuye a reducir el consumo de energía y, por tanto, el gasto energético⁹⁹. Sin embargo, la mayoría de las familias de bajos ingresos no son propietarias de sus viviendas y, como los propietarios no recogen los beneficios de la mejora del rendimiento energético de las viviendas, es posible que no inviertan lo suficiente en medidas energéticas¹⁰⁰. Por otra parte, si invierten, pueden aumentar los alquileres para compensar las inversiones adicionales, lo que hace que el acceso a la vivienda sea menos asequible para las personas que viven en la pobreza. Este problema de “incentivos divididos” debería abordarse imponiendo a los propietarios de viviendas el requisito de mejorar el rendimiento energético de los edificios, en combinación con leyes para limitar la subida de los alquileres¹⁰¹.

C. Alimentos

36. El sector agroindustrial es uno de los principales responsables de la pérdida de biodiversidad y del cambio climático. Casi una cuarta parte de la superficie terrestre mundial está degradada, lo que reduce la productividad, y la pérdida de polinizadores cuesta entre 235.000 y 577.000 millones de dólares por la reducción de las cosechas¹⁰². Mientras que la agricultura en sí misma contribuye alrededor del 10 % al 12 % de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero, principalmente emisiones de metano y óxido nitroso¹⁰³, la deforestación provocada por la agricultura supone de un 6 % a un 17 % adicional, y el sistema alimentario en su conjunto contribuye entre el 15 % y el 28 % a las emisiones totales de gases de efecto invernadero en los países desarrollados, teniendo en cuenta todas las etapas de la cadena de suministro¹⁰⁴. Las tecnologías de la Revolución Verde y la producción industrial de alimentos han permitido aumentos impresionantes de la producción de alimentos per cápita en todo el mundo, pero con altos costos para el medio ambiente y la salud pública¹⁰⁵.

37. La mecanización de la producción, el desarrollo de las cadenas mundiales de suministro y las economías de escala han aumentado tanto los productos básicos agrícolas producidos y comercializados como el suministro de alimentos elaborados, lo que permite a los sectores más ricos de la población tener acceso a dietas más diversificadas. Sin embargo, este enfoque dominante no ha beneficiado a las personas que viven en la pobreza. En muchos países en desarrollo, los hogares rurales pobres que practican la agricultura de pequeña escala se han visto particularmente afectados

⁹⁷ OIT, *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo 2018: sostenibilidad medioambiental con empleo* (Ginebra, 2018).

⁹⁸ OIT, “Empleos verdes en la construcción”.

⁹⁹ Banco de Desarrollo del Consejo de Europa, “Energy Poverty in Europe”.

¹⁰⁰ Jesse Melvin, “The split incentives energy efficiency problem: evidence of underinvestment by landlords”, *Energy Policy*, vol. 115 (abril de 2018).

¹⁰¹ Wenke Christoph, “The Berlin rent cap: an inspiration for housing struggles around the world”, Rosa Luxembourg Stiftung, 27 de marzo de 2020.

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ Pete Smith y otros, “Agriculture”, en Metz y otros, editores, *Climate Change 2007*.

¹⁰⁴ Tara Garnett, “Food sustainability: problems, perspectives and solutions”, *Proceedings of the Nutrition Society*, vol. 72, núm. 1 (febrero de 2013).

¹⁰⁵ Se intenta evaluar los “verdaderos costos” de la producción de alimentos, en proyectos como TEEBAgriFood (que depende del PNUMA y está bajo la dirección de la Oficina de Economía de los Ecosistemas y la Diversidad Biológica).

por la presión a que se ven sometidos la tierra y los ingresos de los agricultores a consecuencia de la Revolución Verde. Si bien ha aumentado la competencia por la tierra, así como los costos de la agricultura, los precios en origen han disminuido en general, dejando fuera a los hogares agrícolas menos competitivos y que no poseen tierras o relegándolos a la agricultura de subsistencia. Además, en el extremo de la cadena alimentaria correspondiente al consumidor, las familias de bajos ingresos que viven en países de altos ingresos, así como en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, Europa oriental y Asia central y oriental (concretamente China e Indonesia), se ven afectadas de manera desproporcionada por la obesidad y por las enfermedades no transmisibles vinculadas al aumento del consumo de alimentos muy elaborados y a la falta de diversidad dietética asociada a los sistemas alimentarios industriales¹⁰⁶. Esta es una de las fuentes de transmisión intergeneracional de la pobreza en esos países, ya que los niños nacidos de mujeres con obesidad están más expuestos a la obesidad, así como a mayores costos sanitarios y discriminación en el acceso al empleo¹⁰⁷.

38. También en esta esfera se pueden lograr triples dividendos, ya que unas prácticas agrícolas más sostenibles también pueden contribuir a reducir la pobreza o a mejorar el acceso de los hogares de bajos ingresos a una alimentación adecuada. La agroecología puede contribuir a la mitigación del cambio climático reduciendo el uso de insumos externos que dependen de la energía basada en los combustibles fósiles y generan considerables emisiones de óxido nitroso, y preservando y mejorando la salud del suelo y la agrobiodiversidad, al permitir que los suelos funcionen como sumideros de carbono¹⁰⁸. Además, puede garantizar que las comunidades locales tengan acceso a una nutrición adecuada facilitando dietas diversificadas, seguras y equilibradas, y puede mejorar los ingresos de los pequeños agricultores al reducir los costos de producción y mejorar la resistencia de los sistemas agrícolas a los fenómenos meteorológicos, incluidos los vinculados al cambio climático. El reto actual consiste en acelerar la transición agroecológica proporcionando a los agricultores un paquete apropiado de incentivos, y al mismo tiempo adoptando medidas, incluidas medidas fiscales, para garantizar que todos los hogares, incluidos los de bajos ingresos, tengan acceso a dietas adecuadas, no sólo dietas que aporten suficientes calorías y cuyo consumo sea seguro, sino que también sean sanas y diversificadas, en su mayoría de origen vegetal y basadas en alimentos frescos, locales y de temporada, con mínima elaboración.

D. Movilidad

39. El transporte motorizado, que sigue dependiendo en gran medida de los combustibles fósiles, es la segunda fuente más importante de emisiones de dióxido de carbono después de la producción no industrial de electricidad y calor¹⁰⁹, y tiene

¹⁰⁶ Barry M. Popkin, Camila Corvalan y Laurence M. Grummer-Strawn, “Dynamics of the double burden of malnutrition and the changing nutrition reality”, *The Lancet*, vol. 395, núm. 10217 (enero de 2020); y Adam Drewnowski, “The economics of food choice behavior: why poverty and obesity are linked”, en Adam Drewnowski y Barbara J. Rolls, eds., *Obesity Treatment and Prevention: New Directions* (Basilea, Nestec, Vevey/S. Karger, 2012). En contraste, los aumentos de la obesidad son mayores en los hogares más ricos de los países de África subsahariana y Asia meridional que todavía están en transición en materia de nutrición. Véase también, Boyd A. Swinburn y otros, “The global syndemic of obesity, undernutrition, and climate change: the Lancet Commission report”, *The Lancet Commissions*, vol. 393, núm. 10173 (febrero de 2019).

¹⁰⁷ Franco Sassi, *L'obésité et l'économie de la prévention: objectif santé* (París, OCDE, 2010), págs. 83 y 84.

¹⁰⁸ [A/HRC/16/49](#).

¹⁰⁹ Agencia Internacional de Energía, “CO₂ emissions by product and flow”, base de datos de

graves consecuencias para la salud debido a la contaminación atmosférica y la congestión del tráfico¹¹⁰. En general, la movilidad representa entre el 20 % y el 30 % del impacto ambiental vinculado al consumo doméstico, impacto que va en aumento¹¹¹. Incluso teniendo en cuenta los avances tecnológicos, como los automóviles más eficientes, se prevé que el crecimiento de la demanda de transporte de pasajeros, en particular para viajes extraurbanos (es decir, viajes internacionales, entre ciudades, dentro de las zonas rurales y entre zonas rurales y urbanas), hará aumentar en un 60 % las emisiones de dióxido de carbono generadas por el transporte mundial de aquí a 2050¹¹².

40. Las personas que viven en barrios de bajos ingresos son las principales víctimas y las que menos culpa tienen. Las personas que viven en la pobreza son las que más sufren los efectos de la contaminación causada por el tráfico¹¹³, y sin embargo, en general, son las que menos contribuyen a las emisiones de dióxido de carbono, ya que la distancia recorrida aumenta con el ingreso disponible¹¹⁴, tanto si consideramos la distancia recorrida en avión¹¹⁵ como en automóvil¹¹⁶, que son los dos modos de transporte, en ese orden, que más gases de efecto invernadero emiten¹¹⁷. La única excepción a esa regla es cuando las personas de hogares pobres viven a una gran distancia del trabajo o en lugares con malas conexiones de transporte público, lo que les obliga a desplazarse al trabajo en vehículos privados¹¹⁸.

41. Surgen tres medidas prioritarias de triple dividendo. La primera es la planificación territorial que reduce las distancias entre el hogar, el lugar de trabajo y el centro educativo, reduce la necesidad de transporte motorizado y previene la segregación¹¹⁹. La segunda es la promoción de los medios de transporte colectivo, una mezcla de transporte público y movilidad compartida, que, combinada con la restricción del acceso de los automóviles o su prohibición en zonas urbanas densamente pobladas donde se dispone de transporte público¹²⁰ (una medida más justa que las tasas de congestión, por ejemplo) puede reducir la dependencia de vehículos particulares y garantizar el derecho a la movilidad y, por consiguiente, a la educación, al empleo y a los servicios de salud para todos¹²¹. Por último, dado que los

estadísticas sobre las emisiones de CO₂ procedentes de la combustión de fuel, ed. 2019. Disponible en www.oecd-ilibrary.org/energy/data/iea-co2-emissions-from-fuel-combustion-statistics_co2-data-en.

¹¹⁰ Comisión Económica para Europa y otros, *From Transition to Transformation: Sustainable and Inclusive Development in Europe and Central Asia* (Ginebra, 2012).

¹¹¹ *Ibid.*

¹¹² OCDE y Foro Internacional de Transporte, *ITF Transport Outlook 2019* (París, Publicaciones de la OCDE, 2019).

¹¹³ Gordon Mitchell y Danny Dorling, "An environmental justice analysis of British air quality", *Environment and Planning A: Economy and Space*, vol. 35, núm. 5 (mayo de 2003), págs. 909 a 929.

¹¹⁴ OCDE y Foro Internacional de Transporte, *ITF Transport Outlook 2019*.

¹¹⁵ Heidi Bruderer Enzler, "Air travel for private purposes: an analysis of airport access, income and environmental concern in Switzerland", *Journal of Transport Geography*, vol. 61 (mayo de 2017), págs. 1 a 8.

¹¹⁶ Helena Titheridge y otros, *Transport and Poverty: A Review of the Evidence* (Londres, University College London, 2014).

¹¹⁷ Véanse los factores de conversión para la presentación de informes sobre gases de efecto invernadero para la presentación de informes de las empresas en 2019, publicados por el Departamento de Empresas, Energía y Estrategia Industrial del Reino Unido. Disponible en www.gov.uk/government/publications/greenhouse-gas-reporting-conversion-factors-2019.

¹¹⁸ Noel Smith, Donald Hirsch y Abigail Davis, "Accessibility and capacity: the minimum transport needs and costs of rural households", *Journal of Transport Geography*, vol. 21 (marzo de 2012), págs. 93 a 101.

¹¹⁹ Tim Cresswell y otros, "Living in the mobility transition: project report", 2017.

¹²⁰ Mark J. Nieuwenhuijsen y Haneen Khreis, "Car free cities: pathway to healthy urban living", *Environment International*, vol. 94 (septiembre de 2016), págs. 251 a 262.

¹²¹ Qiyang Liu y otros, "Egalitarianism and public perception of social inequities: a case study of

automóviles eléctricos alimentados con baterías emiten menos gases de efecto invernadero a lo largo de su ciclo de vida que los automóviles con motores de combustión interna que utilizan gasolina¹²², los vehículos eléctricos podrían promoverse como último recurso, al menos cuando la electricidad pueda obtenerse de fuentes renovables y cuando se apliquen estrictas salvaguardias ambientales a la producción de baterías¹²³. Sin embargo, los vehículos eléctricos no son una solución para las personas que viven en la pobreza, al menos en el futuro previsible. Además, existe el riesgo de que la promoción de los vehículos eléctricos pueda perpetuar la movilidad centrada en el automóvil a expensas del transporte público y de espacios verdes urbanos adicionales, lo que afectaría de manera desproporcionada a los medios de vida y al bienestar de quienes viven en la pobreza¹²⁴.

42. Además de mejorar el acceso a los servicios para las personas que viven en la pobreza, medida que a menudo queda relegada a los barrios muy alejados de los centros urbanos mejor conectados, la inversión en las medidas mencionadas puede ser una importante fuente de empleos verdes. Se estima que la ganancia neta de duplicar las inversiones en el transporte público incluye la creación de al menos 5 millones de empleos en todo el mundo, y se podrían crear entre 8,5 y 10 millones de empleos adicionales mediante la inversión en vehículos eléctricos¹²⁵.

IV. Del crecimiento impulsado por el consumo a las sociedades inclusivas

43. Las medidas descritas anteriormente pueden ayudar a resolver el triple desafío de la sostenibilidad ambiental, las oportunidades de empleo y la lucha contra la pobreza. Sin embargo, la transformación de la sociedad también requiere que pasemos del crecimiento insostenible impulsado por el consumo y la economía extractiva y de desechos a la redistribución de la riqueza y la lucha contra la obsolescencia acelerada de los bienes de consumo.

A. El papel de puente de la igualdad

44. La meta 10.1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible es aumentar el crecimiento de los ingresos del 40 % más pobre de la población a una tasa superior a la media nacional, y la meta 10.4 es adoptar políticas, especialmente fiscales, salariales y de protección social, para lograr una mayor igualdad. Esos objetivos constituyen un puente esencial entre el Objetivo 1 (poner fin a la pobreza) y los Objetivos 12 y 13 (consumo y producción responsables y acción climática). En efecto, cuanto más equitativamente se distribuya entre la población la riqueza creada, más fácil será conciliar el crecimiento económico con los objetivos de reducción de la pobreza. Si los beneficios de una mayor prosperidad llegan a los más desfavorecidos

Beijing congestion charge”, *Transport Policy*, vol. 74 (febrero de 2019), págs. 47 a 62.

¹²² Agencia Internacional de Energía, *Global EV Outlook 2019* (2019).

¹²³ Rachana Vidhi y Prasanna Shrivastava, “A review of electric vehicle lifecycle emissions and policy recommendations to increase EV penetration in India”, *Energies*, vol. 11, núm. 3 (marzo de 2018), págs. 1 a 15. El uso de baterías recargables de iones de litio para alimentar vehículos eléctricos y unidades de almacenamiento de energía requiere la extracción de metales para las baterías, lo que ha dado lugar a la contaminación de masas de agua y otras formas de polución, a desastres de represas y al desalojo forzoso de comunidades. Esto exige una regulación estricta de la industria minera para evitar tales daños en el futuro.

¹²⁴ Jason Henderson, “EVs are not the answer: a mobility justice critique of electric vehicle transitions”, *Annals of the American Association of Geographers* (Mayo 2020), págs. 1 a 18.

¹²⁵ OIT, *Jobs in Green and Healthy Transport: Making the Green Shift* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.20.II.E.18).

de la sociedad, se requerirá un menor crecimiento para satisfacer las necesidades básicas de todos. Por tanto, donde la economía todavía tiene que crecer —donde la reducción de la pobreza depende de la continua creación de riqueza— debe hacerlo de manera que se maximice la mitigación de la pobreza al tiempo que se minimizan sus impactos ecológicos.

45. Esto es aún más esencial toda vez que el crecimiento económico (medido como el aumento del producto interno bruto per cápita) conduce mecánicamente a un aumento de la huella ecológica, teniendo en cuenta tanto el agotamiento de los recursos como la producción de desechos, incluidas las emisiones de gases de efecto invernadero. La “disociación relativa” del crecimiento de la degradación ambiental es, por supuesto, común, ya que el crecimiento se vuelve menos intensivo en recursos y carbono y se recicla una mayor porción de los desechos; en contraste, la “disociación absoluta”, en que las ganancias en eficiencia aumentan más rápidamente que la producción total, se produce sólo excepcionalmente.

46. La evolución de la pauta de emisiones de gases de efecto invernadero es típica. Salvo en raros períodos de recesión económica, la reducción de los volúmenes de esas emisiones en determinadas jurisdicciones se explica por el hecho de que las emisiones se contabilizan de modo territorial, en base a lo que se produce y se consume en el territorio, sin tener en cuenta las emisiones ligadas a bienes o servicios importados del extranjero. En otras palabras, cuando se afirma que el crecimiento se ha disociado de manera absoluta de las emisiones, ello se debe en la mayoría de los casos al método de contabilidad utilizado en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, y las aparentes ganancias en las jurisdicciones de altos ingresos han ido acompañadas de la subcontratación de la contaminación a otros países (generalmente países ricos en recursos y más pobres)¹²⁶.

47. Una segunda razón por la que la igualdad es importante para la sostenibilidad del medio ambiente es que las sociedades más igualitarias utilizan los recursos de manera más eficiente. La asignación de recursos mediante mecanismos de mercado sirve más para satisfacer la demanda, expresada en el poder adquisitivo de los sectores más ricos de la población, que para responder a las necesidades de los más pobres. Como resultado, los deseos frívolos de los más ricos, por insostenibles que sean, pueden tener prioridad sobre la satisfacción de las necesidades básicas de los menos pudientes. Este es el costo ambiental de la desigualdad¹²⁷: a nivel mundial, el grupo de emisores que representa el 10 % más alto de la escala es responsable de aproximadamente el 45 % de las emisiones mundiales de dióxido de carbono, mientras que el grupo que representa el 50 % más bajo de la escala es responsable del 13 % de las emisiones mundiales¹²⁸.

48. Por último, abordar la desigualdad es importante porque las políticas para reducir la huella ecológica sólo pueden tener éxito si la población las percibe como legítimas y si no se ven obstaculizadas por las elites que más se benefician de las pautas de distribución existentes. Por consiguiente, las sociedades más igualitarias están mejor equipadas para impulsar el cambio transformador, porque es menos

¹²⁶ Véase Olivier De Schutter, *Trade in the Service of Sustainable Development* (Londres, Hart Publishing, 2016); Tim Jackson, “The myth of decoupling”, en Tim Jackson, *Prosperity Without Growth: Foundations for the Economy of Tomorrow* (Londres, Routledge, 2017).

¹²⁷ James K. Boyce, “The environmental cost of inequality”, *Scientific American*, vol. 319, núm. 5 (noviembre de 2018). Véase también Lara Cushing y otros, “The haves, the have-nots, and the health of everyone: the relationship between social inequality and environmental quality”, *Annual Review of Public Health*, vol. 36 (marzo de 2015).

¹²⁸ Grupo Independiente de Científicos nombrado por el Secretario General, *The Future is Now: Science for Achieving Sustainable Development – Global Sustainable Development Report 2019*, pág. 17 (en referencia a L. Chancel and Th. Picketty, *Carbon and Inequality: From Kyoto to Paris* (Paris School of Economics, November 2015)).

probable que exista ese obstáculo, gracias a la mayor participación de los grupos de bajos ingresos en la vida cívica y política¹²⁹, y porque esas sociedades pueden desarrollar el “espíritu público” necesario para hacer frente a esos problemas que afectan a toda la sociedad¹³⁰.

B. La lucha contra la obsolescencia prematura de los artículos de consumo

49. Puesto que fomenta la competencia por la posición social y, por tanto, el consumo ostentoso¹³¹, la desigualdad también alimenta el modelo de nuestro actual sistema económico mundial, basado en el consumo, en el cual se producen y compran cada vez más de bienes de consumo para sostener el crecimiento económico. Si bien la innovación tecnológica y las pautas de consumo impulsadas por la moda explican el aumento del consumo de bienes de consumo, también juega un papel importante a ese respecto la obsolescencia planificada o “intrínseca” de los productos —que practican los fabricantes, motivados por el lucro, diseñando deliberadamente productos que fallan prematuramente o quedan anticuados en orden a vender otro producto o una versión mejorada del mismo— o, de manera más general, el acortamiento de la vida útil de los productos de consumo. La proporción de grandes electrodomésticos sustituidos en menos de cinco años debido a un defecto aumentó del 3,5 % al 8,3 % entre 2004 y 2013, lo que dio lugar a un mayor volumen de desechos y a un aumento del uso de recursos y de las emisiones de gases de efecto invernadero¹³².

50. Una vez más, las personas que viven en la pobreza salen perdiendo, pues se ven afectadas de manera desproporcionada por el vertido de desechos evitables, en particular de productos electrónicos. Sólo se recicla el 20 % del volumen total mundial de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos. El resto es objeto de comercio o se deposita en vertederos¹³³, lo que causa contaminación ambiental y peligros para la salud de las poblaciones más marginadas, lo que constituye una importante fuente de injusticia ambiental a nivel nacional y mundial¹³⁴: el 80 % de los desechos eléctricos y electrónicos se envía a China y a varios países africanos¹³⁵. La obsolescencia prematura también afecta a las personas que viven en la pobreza. A pesar de los esfuerzos por alentar la compra responsable mediante el etiquetado¹³⁶, los limitados ingresos de que disponen los consumidores pobres en el momento de la

¹²⁹ Bo Rothstein y Eric M. Uslaner, “All for all: equality, corruption, and social trust”, *World Politics*, vol. 58, núm. 1 (octubre de 2005), págs. 41 a 72; Eric M. Uslaner y Mitchell Brown, “Inequality, trust, and civic engagement”, *American Politics Research*, vol. 33, núm. 6 (2005), págs. 868 a 894.

¹³⁰ Richard G. Wilkinson y Kate Pickett, *The Spirit Level: Why Greater Equality Makes Societies Stronger* (Nueva York, Bloomsbury Press, 2009), pág. 233.

¹³¹ *Ibid.*, p. 226.

¹³² Siddharth Prakash y otros, *Influence of the Service Life of Products in Terms of Their Environmental Impact: Establishing an Information Base and Developing Strategies against “Obsolescence”* (Friburgo, Alemania, Umweltbundesamt, 2020); Eric Vidalenc y Meunier Laurent, “Another perspective on environmental impacts of planned obsolescence”, ponencia presentada en el Consejo Europeo para una Economía de Eficiencia Energética - Panel 9, Hyères (Francia), junio de 2015.

¹³³ C.P. Balde y otros, *The Global E-Waste Monitor: Quantities 2017: Quantities, Flows, and Resources* (Bonn, Ginebra y Viena, Universidad de las Naciones Unidas, Unión Internacional de Telecomunicaciones y Asociación Internacional de Residuos Sólidos, 2018).

¹³⁴ Michelle Heackcock y otros, “E-Waste and harm to vulnerable populations: a growing global problem”, *Environmental Health Perspectives*, vol. 124, núm. 5 (2016), págs. 550 a 555.

¹³⁵ Karin Lundgren, *The Global Impact of E-Waste: Addressing the Challenge* (Ginebra, OIT, 2012).

¹³⁶ William Young y otros, “Sustainable consumption: green consumer behavior when buying products”, *Sustainable Development*, vol. 18, núm. 1 (enero/febrero de 2010), págs. 20 a 31.

compra de un artículo de consumo pueden dificultar la compra de productos durables, que generalmente son más caros pero tienen un costo total anual más bajo¹³⁷. Así, los pobres terminan pagando más.

51. Aunque la reducción de la obsolescencia prematura puede dar lugar a pérdidas de empleo en la gestión de desechos y el reciclaje, principalmente en el Sur Global¹³⁸, los efectos netos en el empleo son positivos, ya que las industrias de reparación, mantenimiento y alquiler tienen un considerable potencial de creación de empleo¹³⁹. A nivel mundial, abandonar el modelo de “extraer, fabricar, utilizar y eliminar” daría lugar a la creación de 6 millones de puestos de trabajo adicionales para 2030, lo que supone un aumento del empleo del 0,1 % en comparación con el escenario de seguir como hasta ahora¹⁴⁰.

52. La regulación puede contrarrestar la obsolescencia planificada. Prohibir la limitación intencional de la vida útil de los productos por parte de los fabricantes, introducir garantías más largas, reducir el IVA para las empresas de reparación, regular las piezas de repuesto y los manuales en orden a aumentar la accesibilidad para los consumidores y los talleres de reparación u obligar a los productores a aceptar piezas de sus productos para reciclaje son ejemplos de lo que se puede hacer. Las iniciativas de economía circular también pueden ayudar a recuperar artículos o materiales usados para reciclarlos y reutilizarlos. En el Brasil, hay organizaciones que recogen, reparan y reacondicionan equipos eléctricos y electrónicos que de otro modo irían a parar a los vertederos, para revenderlos a precios ventajosos a las poblaciones de bajos ingresos¹⁴¹. La economía funcional y las iniciativas de consumo en colaboración, como el uso compartido de herramientas, automóviles o tractores, a veces fomentadas por incentivos fiscales, facilitan el intercambio o la puesta en común de bienes infrautilizados, ampliando el acceso a bienes y servicios y reduciendo al mismo tiempo el impacto ambiental¹⁴².

V. Conclusiones y recomendaciones

53. **La pandemia de COVID-19 supone para los Estados un desafío innegable. En el peor de los escenarios, las personas que viven en la pobreza pagarían tres veces: como sujetos de la crisis económica, como víctimas de una transformación ecológica que les afecta directamente y, por último, como contribuyentes, consumidores o usuarios de servicios públicos que financian la recuperación.**

54. **El escenario más virtuoso es aquel en el que los grupos de bajos ingresos son ayudados a salir de la crisis económica mediante el fortalecimiento de los pisos de protección social establecidos, basados en los derechos; en el que las personas que viven en la pobreza se benefician de la ecologización de la economía que permiten los paquetes de estímulo económico; y en el que la recuperación se financia mediante reformas fiscales progresivas, concretamente asegurando que**

¹³⁷ Yatish Joshi y Zillur Rahman, “Factors affecting green purchase behavior and future research directions”, *International Strategic Management Review*, vol. 3, núms. 1 y 2 (junio-diciembre de 2015), págs. 128 a 143.

¹³⁸ Heacock y otros, “E-Waste and harm to vulnerable populations”.

¹³⁹ Unión Europea, Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema “Por un consumo más sostenible: la duración de la vida de los productos industriales y la información al consumidor para recuperar la confianza” (Dictamen de iniciativa), núm. 2014/C 67/05, 6 de marzo de 2014, pág. 23.

¹⁴⁰ OIT, *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo 2018*, pág. 52.

¹⁴¹ Véase www.ellenmacarthurfoundation.org/case-studies/pre-consumer-waste-a-gbp-1-9-billion-opportunity-awaits.

¹⁴² Steven Kane Curtis y Matthias Lehner, “Defining the sharing economy for sustainability”, *Sustainability*, vol. 11, núm. 3 (febrero de 2019), págs. 567 a 594.

las empresas transnacionales paguen sus impuestos allí donde obtienen sus beneficios¹⁴³. Este es el único escenario compatible con las exigencias en materia de derechos humanos y con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

55. Así pues, la crisis ofrece una oportunidad única de redefinir las trayectorias de desarrollo de conformidad con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Los planes de recuperación económica pueden contribuir a la transición hacia economías con bajas emisiones de carbono y con diversidad biológica, al tiempo que crean oportunidades de empleo para personas de baja cualificación y garantizan el acceso a bienes y servicios esenciales para el goce de los derechos humanos.

56. Para ello es necesario: a) financiar la recuperación económica mediante modelos de tributación progresiva; b) proteger a los trabajadores y las comunidades afectadas por la transformación ecológica de los impactos en sus medios de vida; c) invertir en esferas como la energía, los edificios, los alimentos y la movilidad, a fin de obtener el “triple dividendo” de un medio ambiente más limpio, empleos decentes y bienes y servicios asequibles; d) abandonar el crecimiento insostenible basado en el consumo y la economía extractiva y de desechos; e) dar prioridad a la reducción de las desigualdades frente a la búsqueda insostenible de crecimiento económico; f) combatir la obsolescencia prematura de los bienes de consumo; y g) garantizar que la elaboración e implementación de planes de acción nacionales se base en el diálogo social y la participación de las personas que viven en la pobreza.

57. Los seis componentes mencionados de una “transición justa” que respete los derechos humanos deberían servir de guía para los planes de recuperación económica después de la COVID-19. También deberían incorporarse a las contribuciones determinadas a nivel nacional presentadas por los Estados partes en el Acuerdo de París, con arreglo al párrafo 2 de su artículo 4, así como a las estrategias y planes de acción nacionales sobre diversidad biológica presentados con arreglo al artículo 6 del Convenio sobre la Diversidad Biológica. “Reconstruir para mejorar” no significa un regreso al *statu quo*. Significa lo contrario: poner la acción pública al servicio de la erradicación de la pobreza dentro de los límites planetarios.

¹⁴³ A/HRC/44/40, párrs. 67 a 71.