

# 6. Compromiso climático en el mundo post COVID-19: notas para la Transición Justa

*Andrea Lucas Garín\* y Pedro Pablo Silva\*\**

## Sumario

1. Introducción. 2. Los alcances de la Transición Justa. 3. Breve mención a Estrategias de Transición Justa. 4. Conclusiones.

## 1. Introducción

Dos percepciones nos genera el Cambio Climático, la primera que se trata del desafío más importante de la humanidad, frase que no es novedosa porque es repetida en la prensa y desde la Organización de Naciones Unidas; la segunda, que resulta una problemática que nos tiene acostumbrados a brindarnos noticias desalentadoras y preocupantes. Por ello, nuestro tradicional abordaje del cambio climático procura brindar soluciones para contrarrestar sus efectos negativos y de cómo enfrentarlos de mejor forma; en esta ocasión nuestra propuesta parte con buenas noticias en un contexto difícil como es el que nos tiene inmerso la emergencia sanitaria desatada por el virus denominado «coronavirus de tipo 2 causante del síndrome respiratorio agudo severo (SRAS-CoV-2)» y aquí ubicamos la grata sorpresa que nos depara el Preámbulo del Acuerdo de París que incluye el concepto de Transición Justa, que es el disparador de esta contribución.

\* Andrea Lucas Garín es Doctora en Derecho y Ciencias Sociales, abogada y especialista en Derecho Público, Universidad Nacional de Córdoba. Máster en Derecho Internacional, Universidad de Heidelberg y Universidad de Chile. Coordinadora Académica del Heidelberg Center para América Latina y Directora del Instituto de Investigación en Derecho de la Universidad Autónoma de Chile. E-mail: andrealucas@hcla.uni-heidelberg.de

\*\* Pedro Pablo Silva Sánchez, doctorando en derecho de la Universidad de Bremen. Máster en Derecho Internacional Público de las Universidades de Heidelberg y de Chile. Máster en Medioambiente Global y Derecho del Cambio Climático de la Universidad de Edimburgo. Profesor de Derecho Internacional Público de la Universidad Alberto Hurtado y jefe de la Unidad de Asuntos Internacionales del Ministerio del Trabajo y Previsión Social de Chile. Email: pedropablosilvas@gmail.com

En palabras de Cepal la pandemia «Será la causa de la mayor crisis económica y social de la región en décadas, con efectos muy negativos en el empleo, el combate a la pobreza y la reducción de la desigualdad» (Cepal, 2020). De allí que las discusiones post pandemia están enfocadas en la recuperación económica de los Estados, y estas se han dividido en dos bandos, entre quienes postulan un uso intensivo de los recursos petrolíferos (actualmente devaluados en el parate de las actividades económicas impuestas por las medidas estatales de cuarentena), y quienes abogan por una recuperación verde.

Allí es donde ubicamos a la «Transición Justa», una noción acuñada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en los últimos años, y que el régimen de Cambio Climático le ha dado cabida desde el 2010 en adelante.

De cómo se ha originado la Transición Justa, de cómo en su evolución se ha conectado con el régimen climático, sus alcances jurídicos, algunas breves enunciados de las estrategias de Transición Justa y la relación con las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional, y finalmente, las conclusiones sobre el rol que puede alcanzar en el camino hacia una recuperación verde post pandemia es lo que nos abordaremos brevemente en estas notas.

### **La Transición Justa: origen y evolución**

El cambio climático implica externalidades negativas que requieren ser incorporadas en el tratamiento de la problemática, la continuación de las industrias atenuadas a recursos petrolíferos emisores de Gases Efecto Invernadero (GEI) como hasta ahora, conllevará la reducción en la generación de empleos como uno de los peligros de continuarse los *business as usual*. De allí que se hace necesario explorar cómo podría darse el traspaso hacia una economía descarbonizada que al contrario, implique la generación de empleos; en este contexto surge la noción de Transición Justa.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha ido consolidando un camino en torno a la Transición Justa en especial desde el 2013 mediante los siguientes instrumentos: la «Resolución relativa al desarrollo sostenible, el trabajo decente y los empleos verdes»; las «Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos» desarrolladas por el Grupo de Expertos en 2015; la Recomendación 205 sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia (2017); la Declaración de Panamá para el centenario de la OIT: por el futuro del trabajo en las Américas (2018), y por último, la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo (2019).

Por su parte, el régimen internacional de cambio climático ha conocido de la noción desde 2010, con un acercamiento en el Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 16° período de sesiones, celebrado en Cancún del 29

de noviembre al 10 de diciembre de 2010 (UNFCCC, 2011) que menciona la «reconversión justa de la fuerza laboral que cree trabajos dignos y empleos de calidad».

París, con su Conferencia de las Partes (COP21), permitió dejar atrás años de negociaciones frustrantes que no habían logrado el avance de un instrumento que reemplazara al Protocolo de Kioto, y de manera exitosa se arribó a un tratado multilateral en diciembre de 2015, que tuvo un inicio de vigencia en noviembre de 2016 de manera rápida. Entre los muchos avances del texto convencional, destacamos del Preámbulo del Acuerdo de París que expresa: «Teniendo 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...» (el destacado nos pertenece).

En 2018, en el marco de la COP24 en Katowice con la firma de 53 Partes, se aprobó la Declaración de Silesia sobre la Solidaridad y la Transición Justa, donde se ratifica el compromiso de avanzar en la implementación del Acuerdo de París en un contexto de Transición Justa.

En la última Conferencia de las Partes, la número 25, la Presidencia en representación de Chile convocada en Madrid, planteó la Transición Justa con un enfoque especial en las personas y países más vulnerables.

## 2. Los alcances de la Transición Justa

Enfocándonos en la Transición Justa, advertimos que la propuesta de la OIT pretende conectar empleos decentes con objetivos ambientales y sociales; como anticipamos, puede haber una oportunidad de avanzar en sostenibilidad que traiga más empleos verdes, por ello hay un rol en este tipo de transición que requiere priorizar algunos sectores como agricultura, pesca, manufactura, construcción, silvicultura, energía (hidrocarburos, carbón), gestión de desechos y transporte.

Montt indica como los Principios de la Transición Justa los siguientes: maximizar la creación de empleo decente y empresas sostenibles, minimizar la destrucción de empleo, acompañar el cambio de trabajadores que pierden empleo y comunidades perjudicadas, y por último, promover la generación de empleos verdes (Montt, 2019).

Ghaleigh explica que la Transición Justa para los trabajadores debe verse como un marco emergente, aún con poca atención de la doctrina que en los últimos años ha abordado el Acuerdo de París. Expresa que: «Los preámbulos cumplen la función específica, no de crear obligaciones legales, sino de establecer

el contexto en el que se acordó un instrumento, y pueden funcionar como una ayuda interpretativa. Como tal, la identificación de Transición Justa y la naturaleza del trabajo como un factor contextual en el acuerdo general equivale a una incorporación de las motivaciones de las partes en la conclusión del tratado» (la traducción nos pertenece, Ghaleigh, 2019).

Sin dudas, el Preámbulo del Acuerdo de París ha propiciado que el régimen climático se relacione con otras temáticas engarzadas en sus regímenes internacionales propios, como Derechos Humanos, Seguridad Alimentaria, perspectiva de género, entre otros (Lucas Garín, 2018); las consecuencias de estos vínculos están en pleno desarrollo.

En la medida en que la Transición Justa se contempla en las políticas de lucha contra el cambio climático será posible que tenga sentido. Se ha dicho que «Al aceptar la Declaración de Silesia, los países demuestran su intención de comprometerse seriamente con el impacto del cambio climático y las políticas de cambio climático en los trabajadores y las comunidades circundantes» (la traducción nos pertenece, Ghaleigh, 2019).

La Declaración de Silesia, que fue incluida en la COP 24 por la OIT, renueva el compromiso político de conectar cambio climático con el mundo del trabajo. De este modo, pensamos que a los tradicionales impactos negativos que el cambio climático tiene sobre los contextos naturales y que han sido ampliamente repetidos por las publicaciones, la mayoría de ellos basados en las informaciones provistas por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el cambio climático (IPCC), se suman estos impactos que de manera preventiva pueden ser atendidos por las políticas climáticas. Obviamente la reconversión y la capacitación de las fuerzas laborales deben ser consideradas y parte del tratamiento holístico que el cambio climático impone. Y allí es donde es necesaria la vinculación con los sindicatos y la sociedad civil para la Transición Justa, la relación del mercado de trabajo y las políticas educativas es vital para lograr un tránsito armonioso hacia economías descarbonizadas y más sustentables, que también concreten la Agenda de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas.

El desarrollo de habilidades para los trabajadores es la clave, por ello dentro de los efectos positivos que la pandemia ha devenido, el teletrabajo se ha mostrado como una oportunidad para mantener empleos que de otro modo se habrían visto afectados; el mundo laboral puede colaborar a una recuperación más verde. Esto ha sido relevado por Cepal que ha indicado que «Por ejemplo, las cuarentenas forzosas aumentarán la virtualización de las relaciones económicas y sociales; el teletrabajo prevalecerá en más industrias y regiones, y la digitalización avanzará aún más rápido», poniendo el énfasis también en el uso de Inteligencia Artificial de manera acelerada (Cepal, 2020).

El mundo de la educación ha sido uno de los que rápidamente se ha adaptado a las medidas de restricción social, pasando a una dimensión digital que era imposible prever seis meses atrás. Unesco ha informado que millones de personas aprenden desde sus casas y si bien se trata de una crisis sanitaria, tendrá secuelas en el aprendizaje y en el currículo escolar (Unesco, 2020). Y por ello coincidimos con Cepal en su informe que «Las tecnológicas digitales han disminuido el impacto de la pandemia en algunas profesiones y en la educación» (Cepal, 2020).

De todos modos, estas síntomas positivos que advertimos de cara a las transformaciones que rápidamente se están produciendo en el mundo laboral y educativo no debe hacernos perder de vista que esta crisis sanitaria puede generar mayores desigualdades, la pandemia exacerba las desigualdades que conviven en nuestras sociedades.

El cambio climático también es un fenómeno que profundiza las desigualdades. Como la mayoría de las desigualdades se presentan en nuestras sociedades de manera silenciosa y estructural, pensemos sino en las que se están produciendo en las mujeres y su rol en la primera línea de respuesta de la pandemia<sup>1</sup>.

Es por ello que el cambio climático como un área joven de políticas públicas que están en nuestros Estados en pleno proceso de toma de decisiones e implementación, resulta un ámbito ideal para el abordaje de la Transición Justa de un modo proactivo.

Preguntarse a esta altura cómo se concretiza esta noción en las estrategias de cambio climático de de las Partes del régimen climático resulta válido, la respuesta proviene de la Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC *Nationally Determined Contributions* en inglés) de los que nos ocuparemos en el próximo apartado.

### **3. Breve mención a estrategias de Transición Justa**

El pilar jurídico que ha propuesto el Acuerdo de París se basa en el mecanismo de las (NDC), que consisten en que los Estados deben presentar de manera voluntaria sus objetivos de reducción de emisiones GEI generales, con todos los sectores económicos e industriales incluidos, además de indicar

---

1 «Esta situación también está generando, en ocasiones, un aumento de la brecha digital de género, sobre todo en aquellos hogares más vulnerables con dificultades de acceso a internet y a dispositivos electrónicos que impiden el mantenimiento del empleo en un contexto en que el teletrabajo se muestra como una de las pocas vías para ello» (Instituto de la Mujer, 2020).

las políticas orientadas a sectores específicos para alcanzar la reducción<sup>2</sup>. El instrumento se renueva cada cinco años, lo que brinda a los Estados la oportunidad de ir aumentando su ambición al profundizar las medidas de mitigación y adaptación de manera progresiva.

Jenkins ha explicado que la Transición Justa debe vincularse con las Contribuciones Nacionales como parte de las estrategias a largo plazo con la que los Estados asumen las consecuencias positivas y negativas de la mitigación y de la adaptación (Jenkins, 2019).

Para lograr la Transición Justa se han propuesto los siguientes pasos de implementación: a) Desarrollo de un plan de mercado laboral; b) Identificación de sectores afectados por la transición durante el horizonte temporal de la NDC; y c) Compromiso con gobiernos locales, empresas, comunidades y organizaciones de la sociedad civil en esos sectores y regiones (la traducción nos pertenece Glynn; Błachowicz; Nicholls, 2020)<sup>3</sup>.

De este modo, se aconseja que los NDC contemplen planes nacionales de Transición Justa con una participación informada de los participantes.

En el marco de nuestras reflexiones nos permitimos fijar la atención en los países de nuestra región latinoamericana, en particular en Chile que presentó el 10 de abril del 2020 sus NDC, en las que incluye un Pilar Social de Transición Justa y Desarrollo Sostenible como lo denomina.

Especifica los criterios con que aplicara este Pilar como los siguientes: a) Sinergia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (aquí conecta con la Agenda 2030; b) Transición justa: particularmente enfocado en el proceso de descarbonización de la matriz de generación eléctrica, se deberán analizar las dificultades y necesidades de quienes son particularmente vulnerables, reconociendo, respetando y promoviendo las obligaciones relativas a una transición justa hacia una economía baja en carbono y resiliente al clima; c) Seguridad hídrica; d) Equidad e igualdad de género; e) Costo-eficiencia: el diseño y la implementación de esta NDC; f) Soluciones basadas en la naturaleza (SbN); g) Consideración de tipos de conocimientos y por último, h) Participación activa (Ministerio del Medio Ambiente, 2020).

---

2 Debe recordarse que el pilar físico del Acuerdo se relaciona con los umbrales de límites al aumento de temperaturas.

3 A mayor abundamiento los autores destacan: «En la práctica, la transición justa implica la consideración, basada en el diálogo y la consulta, de las necesidades de los grupos de trabajadores, comunidades, consumidores y ciudadanos que son vulnerables a los efectos de la transición baja en carbono, y la provisión de políticas que apoyen la diversificación económica, estrategias, planes del mercado laboral, capacitación y seguridad social» (la traducción nos pertenece. *Ob. Cit.*)

De la lectura de las NDC mencionada, pareciera que el enfoque se encamina hacia el área de la energía y la necesaria mudanza de la matriz energética que exige la lucha contra el fenómeno del calentamiento global. Una interpretación en tal sentido parece poco fiel al alcance que venimos explicando y que se corresponde con una visión más amplia que exige el mundo laboral y el espíritu de la noción según la visión de la propia OIT: asegurar empleos más verdes en línea con objetivos climáticos asumidos frente al régimen internacional.

## 4. Conclusiones

Estas breves notas ratifican que el cambio climático es un «problema retorcido o malvado» («wicked problem» en inglés) siguiendo el reconocido trabajo de Rittel y Webber (1973) (Ghaleigh [2019] e Incropera [2016]). El régimen ambiental del cambio climático se ha organizado en torno al bien jurídico de importancia internacional que procura la estabilización de las concentraciones de Gases de Efecto Invernadero en la atmósfera a un nivel que prevenga los peligros derivados de las interferencias antropógenas en el sistema climático (Artículo 2 Objetivo CMNUCC). Este régimen internacional plantea un objetivo a largo plazo de importancia internacional, de afectación global y que requiere del compromiso de cooperación de todos los Estados.

La cooperación internacional y los tratados intencionales se presentan como un camino que requiere de todos los Estados y de una visión más abarcativa de los temas abordados por esta cooperación. Es decir, que no basta una visión ambiental del cambio climático y en esa línea advertimos que la cooperación internacional reflejada en el Acuerdo de París, decide entrelazar expresamente temática como la Transición Justa de los Trabajadores en contextos climáticos.

Tampoco basta una visión energética del cambio climático, la Transición Justa en su concepción y en su consolidación va demostrando que es más que un concepto políticamente atractivo. Es una buena noticia que Chile haya incluido en su plan nacional de NDC, un Pilar Social de Transición Justa y Desarrollo Sostenible. El contenido que debe propiciarse debe ser lo más abarcativo, participativo y colaborativo posible.

Lo que venimos comentado confirma que el Acuerdo de París propone desde su Preámbulo que sus objetivos deben concretarse en mayor cooperación. Son la clave si de verdad queremos tener un futuro. Las crisis son oportunidades y en ese aspecto la emergencia sanitaria debe ser vista como una oportunidad de avanzar con Transición Justa en los compromisos del Acuerdo de París.

