

n° 3 | 12 de abril 2023

Apuntes de política ambiental

Transición Justa



I. ¿Qué implica exigir una ‘transición justa’?¹

La crisis climática y ecológica que vivimos a escala global y local, implica que parte importante de la sociedad deberá transitar hacia nuevas formas de vida, ya sea adaptándose a condiciones climáticas desfavorables o modificando actividades en pos de lograr un planeta más habitable. La transición que vivimos podrá ser más o menos compleja y dañina, dependiendo de la capacidad que tengamos de modificar nuestras actividades y con ello ralentizar o frenar dicha transición.

Por ello, una de los consensos actuales más concretos es alcanzar la carbono-neutralidad a más tardar el año 2050, con el fin de evitar en la mayor medida posible los impactos negativos del cambio climático. Dicho objetivo no solo se encuentra reconocido en el Acuerdo de París, sino que también ha sido identificado por diversos especialistas como uno de los desafíos más complejos y urgentes de nuestra era.

Desde la firma del Acuerdo de París (2015), se ha visto un avance sustancial en la implementación de ciertas medidas y tecnologías en países desarrollados para mitigar la emisión de gases de efecto invernadero, y para adaptar los territorios más vulnerables a los impactos de la crisis climática. Un ejemplo tangible es la proliferación de proyectos de energías renovables (principalmente solar y eólica), en miras a “descarbonizar” la matriz energética de los países. En los últimos cinco años, el

¹ Documento elaborado por Felipe Pino Zúñiga, Coordinador del área de proyectos ONG FIMA

abaratamiento de los costos de dichas tecnologías, entre otras razones, ha permitido que cada vez más proyectos de energía renovable se instalen en países de Latinoamérica y el “sur global”.

A medida que las acciones para enfrentar la crisis climática se han vuelto más recurrentes e intensas, ciertas comunidades han comenzado a identificar y dar a conocer los impactos en sus formas de vida que resultan de estas acciones. Por ejemplo, en áreas que ya experimentaban injusticias ambientales debido a la presencia de industrias contaminantes, el cierre repentino y no regulado de estas actividades tiene repercusiones significativas debido a la dependencia laboral, económica y cultural que se había desarrollado en relación con estas industrias.

Si bien el contenido y alcance del concepto de transición justa se reconoce en disputa, una de las definiciones más vigentes y utilizadas es la de la [Alianza para la Transición Justa](#) (JTA, por sus siglas en inglés), la cual la define como:

La “Transición Justa” es un principio, un proceso y una práctica. El principio de la transición justa es que una economía sana y un medio ambiente limpio pueden y deben coexistir. El proceso para lograr esta visión debe ser justo y no debe costarles a los trabajadores ni a los residentes de la comunidad su salud, medio ambiente, trabajos o activos económicos.

Surge entonces la necesidad de observar variables de justicia en las medidas relacionadas con la transición ecológica, y con ello el concepto de transición justa. Esta idea se inicia desde los movimientos sindicales, en búsqueda de garantías mínimas de seguridad social y laboral, siendo que hoy se ha ampliado a incorporar discusiones en torno a la justicia ecológica y climática, por los impactos ambientales y sociales relacionados a las diversas medidas que se toman.

Las transición será “justa” en la medida que incorpore las variables antes mencionadas. Siendo una de ellas la incorporación de las comunidades en las decisiones, la experiencia y percepción de los actores involucrados en estos procesos será de gran importancia y, con ello, la construcción de un relato que integre las necesidades e ideas de los territorios involucrados en esta transición se hace indispensable.

II. Principios y normas que están guiando los procesos de Transición Justa

El enfoque o visión de Transición Justa más tradicional, impulsado por organizaciones sindicales, alcanzó un punto cúlmine en el documento titulado “[Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenible para todos](#)”, elaborado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Dicho documento consagra una serie de principios rectores para dicha transición:

- a. Es preciso contar con un **consenso social** sólido sobre el objetivo de la sostenibilidad y las vías para alcanzarlo (...).
- b. Las políticas deben respetar, promover y hacer realidad los principios y **derechos fundamentales en el trabajo**.
- c. Las políticas y los programas deben tomar en consideración la clara **dimensión de género** de muchos de los desafíos y de las oportunidades ambientales (...).
- d. Las políticas de los ministerios de economía, medio ambiente, asuntos sociales, educación y formación, y trabajo deben ser **coherentes entre sí** a fin de crear un entorno propicio para que las empresas, los trabajadores, los inversores y los consumidores (...).
- e. Esas políticas coherentes deben también constituir un marco de transición justa para todos con el fin de **promover la creación de más empleos** decentes e incluso, si procede, prever la repercusión en el empleo y favorecer una protección social adecuada (...).
- f. No existe una única solución válida para todos. Las políticas y los programas han de elaborarse teniendo en cuenta las **condiciones concretas de cada país** (...).
- g. En la ejecución de las estrategias de desarrollo sostenible se ha de fomentar la **cooperación internacional** entre los países.

Posteriormente, y frente a los primeros impactos de la transición ecológica, otra serie de principios de carácter más amplio e integral, han sido impulsados por organizaciones dedicadas a materias ambientales y climáticas. Un ejemplo clarificador

lo encontramos en los principios impulsados por la Alianza para la Transición Justa:

- a. Los trabajadores, los residentes de las comunidades y los pueblos indígenas de todo el mundo tienen el **derecho humano fundamental a tener aire, agua, tierra y alimentos limpios** en sus lugares de trabajo, hogares y medio ambiente.
- b. No hay contradicción entre **crear simultáneamente** un desarrollo sostenible, tener una economía sana y mantener un medio ambiente limpio y seguro.
- c. Liberalización de las leyes ambientales, de salud y laborales y globalización corporativa no conocen fronteras. Por lo tanto, las soluciones requieren **solidaridad local, regional, nacional y mundial**.
- d. El desarrollo de políticas económicas, comerciales, de salud y seguridad y ambientales justas debe **incluir tanto a los trabajadores de primera línea como a las comunidades más afectadas** por la contaminación, el daño ecológico y la reestructuración económica.
- e. Los costos de lograr un desarrollo sostenible, una economía saludable y un medio ambiente limpio **no deben ser asumidos por las víctimas actuales o futuras de las injusticias ambientales** y económicas y las políticas de libre comercio injustas.
- f. Los **trabajadores y comuneros tienen derecho a impugnar cualquier entidad que cometa injusticias económicas y/o ambientales**. Estas entidades incluyen gobiernos, militares, corporaciones, organismos internacionales y mecanismos para asegurar la responsabilidad corporativa.

Ahora bien, la efectiva incorporación de dichos principios por parte de los gobiernos en sus políticas de transición justa no es algo fácil de identificar. Las iniciativas más ambiciosas de transición justa llevan muy poco tiempo de implementación, por lo que todavía existe poca información sobre el impacto regulatorio de dichos procesos.

Tomemos como ejemplo la “Just Transition Partnership” celebrada entre Francia, Alemania, Inglaterra, Estados Unidos y Sudáfrica, una iniciativa

anunciada en la COP26 a través de la cual países del norte global se están comprometiendo a transferir recursos y capacidades a países del sur global, y que se encuentra cristalizada en el [Plan de Inversión para la Transición Energética Justa de Sudáfrica](#). En ella, podemos identificar que “los principios de justicia procedimental, distributiva y restaurativa se encuentran en el centro de la aproximación del plan de trabajo”. Reconoce, asimismo, tres principales áreas de intervención: protección social; desarrollo de recursos humanos y habilidades; desarrollo industrial, diversificación económica e innovación. El mismo documento identifica como principales grupos vulnerables a considerar:

- a. **Trabajadores directos** en riesgo por cambios de la transición energética.
- b. **Trabajadores indirectos** asociados a cadenas de valor, como trabajos inducidos y actividad económica en regiones afectadas.
- c. **Comunidades locales** que pueden sufrir la peor parte de las externalidades ambientales y sociales, inducidas por la reducción gradual del carbón o el abandono de otros combustibles fósiles.
- d. Pequeñas, medianas y micro **empresas y los auto-empleados** que son parte de cadenas de valor formales e informales.
- e. Aquellos actualmente **excluidos** de la estructura existente de la economía (producto de educación, género, raza o discapacidad).

Por nuestra parte, el caso chileno se posiciona como uno de los más avanzados a nivel latinoamericano, al menos en lo que respecta a la creación de políticas directas y explícitas de transición justa. El Estado de Chile dio un paso importante en materia de transición justa al incluir en su [Contribución Nacionalmente Determinada 2020](#) (NDC, por sus siglas en inglés) un “pilar social de transición justa y desarrollo sostenible”, en el cual se compromete “elaborar una ‘Estrategia para la Transición Justa’ que resguarde los derechos de los más vulnerables en el proceso de descarbonización de la matriz energética y que cuente con participación ciudadana activa en su diseño e implementación”.

Si bien el año 2021 se cumplió con el compromiso a través de la publicación de la “[Estrategia de Transición Justa en el sector energía](#)”, dicho documento fue criticado por múltiples organizaciones ambientales debido a su foco casi exclusivo en temas de reconversión laboral y diversificación productiva a nivel nacional.

Hoy en día, en Chile el proceso de transición justa está viviendo un tránsito de modificación y ampliación. El Ministerio de Medio Ambiente se ha comprometido a tener un rol más protagónico, a través de la creación de una Oficina de Transición Socio Ecológica Justa y comprometiendo la implementación de un proceso de transición hídrica justa, en paralelo a su símil en materia energética. Asimismo, recientemente se ha creado un Comité Interministerial de Transición Socioecológica Justa, integrado permanentemente por las carteras de Medio Ambiente, Economía, Energía, Trabajo, Salud y Desarrollo Social; y contando con la colaboración de los Ministerios de Interior, Minería, Mujer y Equidad de Género, y Educación.

Por otro lado, a nivel territorial, se están llevando a cabo [Mesas de Transición Socioecológica Justa](#) en algunas de las comunas más afectadas por la actividad energética, comenzando por algunas de las denominadas Zonas de Sacrificio: Tocopilla, Mejillones, Huasco, Puchuncaví y Coronel. Dichas mesas son instancias de gobernanza multi-actor, que tienen como principal propósito la creación de un Plan de Acción para la Transición Socio Ecológica Justa en dichos territorios. La primera mesa en instalarse fue la de Tocopilla, la cual ya habría realizado todas sus sesiones, y estaría en proceso de redactar la versión final del Plan. Sin embargo, todavía no hay mayor información disponible respecto de los integrantes de dicha instancia, su funcionamiento, ni de los temas abordados en el Plan de Acción.

El análisis de estas y otras experiencias es una tarea prioritaria para tomadores de decisión, académicos y organizaciones de la sociedad civil. El reconocimiento de la transición justa como un proceso que debe adecuarse a realidades concretas, ha fomentado la recopilación de “buenas prácticas” como una herramienta clave para el diseño y evaluación de políticas, gobernanzas e instrumentos. Así, a la par de consolidar el debate conceptual

por el concepto de transición justa, será necesario relacionar dicha discusión con el estudio empírico, de forma que ambas dimensiones se complementen permanentemente.

III. Conclusiones y consideraciones

A partir de lo analizado, es posible confirmar que el contenido y alcance del concepto de transición justa se encuentra en disputa, más explícitamente en el debate internacional, pero últimamente también a nivel nacional. Mientras que los sectores más cercanos a organizaciones sindicales buscan resguardar el marco conceptual que lograron consolidar como parte de las negociaciones y políticas de cambio climático, cada vez más organizaciones vinculadas a la acción climática y ecológica buscan ampliar el alcance del concepto, al ver en él una particular oportunidad para fortalecer la defensa de los derechos de las comunidades más afectadas por la crisis. En el caso chileno, ello se expresó tempranamente en los distintos enfoques de las políticas que se impulsaron a nivel sectorial, entre transición energética justa y transición socioecológica justa.

A pesar de estas tensiones, la actual agenda de Transición Socioecológica Justa del gobierno chileno ha impulsado un proceso de articulación entre las políticas de transición justa. Hoy, es posible identificar que todas estas convergen en un objetivo similar: impulsar y orientar cambios en las gobernanzas locales y sectores productivos, con el fin de no solo lograr las metas climáticas del país, sino que también avanzar hacia sociedades y economías más justas, resilientes y sostenibles.

Si queremos abordar de forma integral las causas e impactos de la crisis climática, debemos construir un concepto de transición justa que no se limite únicamente a abordar las necesidades de reconversión laboral y diversificación de la economía. En ese sentido, algunas dimensiones insuficientemente exploradas parecen ser aquellas iniciativas que ponen al mismo nivel que la reconversión laboral la restauración ecológica y diversificación de las economías locales.

Asimismo, será fundamental considerar mecanismos de participación efectiva, a través de modelos robustos de gobernanza en la toma de decisiones sobre la transición. Estos mecanismos

deben integrar a todos los actores interesados, especialmente aquellos que representen a grupos vulnerables ante los efectos de la crisis climática y ecológica.

En ese sentido, un indicador clave de esta ampliación conceptual será que toda política o iniciativa de transición justa integre dentro de sus principios rectores un enfoque de justicia intergeneracional. Así los esfuerzos no se agotan en la justicia procedimental, permitiendo que las decisiones adoptadas consideren los intereses y necesidades de las futuras generaciones. Asimismo, dentro del enfoque restaurativo será necesario que no solo se consideren medidas de reparación social, sino también la restauración de los ecosistemas dañados por los pasivos ambientales de las industrias en procesos de transición, para alcanzar estándares mínimos de justicia.

En el corto plazo, es necesario avanzar hacia un instrumento legal que, más allá de establecer una definición legal del concepto, establezca las bases de los organismos, instrumentos y procedimientos que conducirán el proceso de transición ecológica en Chile, una Ley Marco de Transición Ecológica. Dicho instrumento deberá, a su vez,

conversar estrechamente con lo establecido en la Ley Marco de Cambio Climático, con el fin de asegurar una adecuada sinergia y operatividad con la gobernanza climática establecida en dicho instrumento.

Por otro lado, se debe reconocer la necesidad de la incorporación a las instancias de gobernanzas nacionales y regionales, no solo incluyan a representantes del poder ejecutivo, sino que también a gobiernos locales y representantes de la sociedad civil y el sector privado. En ese sentido, si bien es necesario y consecuente comenzar los procesos de planificación en aquellos territorios históricamente afectados, será necesario que los procesos de gobernanza de Transición Socioecológica Justa se extiendan a todas las regiones del país, a través de Planes Regionales y, en su dimensión más operativa, a programas de acción a escala comunal. En cualquier caso, se afirma que el éxito y operatividad de estos instrumentos en sus diversas escalas dependerá en gran parte del establecimiento de procedimientos de participación efectiva y transparente, que permitan una correcta interpretación de los mandatos nacionales según las necesidades de cada localidad.