

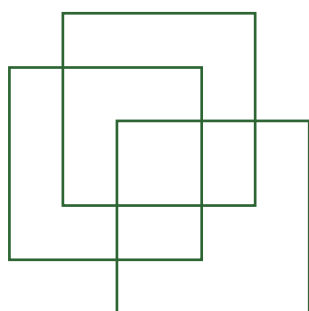


Oficina
Internacional
del Trabajo



TRANSICIÓN JUSTA HACIA ECONOMÍAS Y SOCIEDADES AMBIENTALMENTE SOSTENIBLES PARA TODOS

Reseña de políticas OIT-ACTRAV



ACTRAV
Oficina de
Actividades para
los Trabajadores

TRANSICIÓN JUSTA HACIA ECONOMÍAS Y SOCIEDADES AMBIENTALMENTE SOSTENIBLES PARA TODOS

Reseña de políticas OIT-ACTRAV



Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2018
Primera edición 2018

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a pubdroit@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos – Reseña de políticas OIT-ACTRAV

Escrito por Béla Galgóczi, investigadora principal del Instituto Sindical Europeo (ETUI).

Oficina Internacional del Trabajo. Oficina de Actividades para los Trabajadores.

transición justa / cambio climático / rol sindical / rol de la OIT / Directrices OIT sobre una transición justa

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones y los productos digitales de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías y redes de distribución digital, o solicitándolos a ilo@turpin-distribution.com. Para más información, visite nuestro sitio web: ilo.org/publns o escribanos a ilopubs@ilo.org.

Fotos de la portada:

Unsplash/Dominik Vanyi; Unsplash/Petter Rudwall; Pixabay/Distel2610;

OIT/Crozet M.; Unsplash/Vlad Tchompalov; Unsplash/American Public Power Association

Diseño y composición por el Centro Internacional de Formación de la OIT, Turín – Italia



Introducción

La transición a una economía neutra en carbono afectará a todos los aspectos de nuestro modo de producir bienes, ofrecer servicios, desplazarnos y consumir. El Acuerdo de París (CMNUCC 2015) fue un hito histórico por el que las naciones se comprometieron¹ a transformar sus trayectorias de desarrollo a fin de limitar el calentamiento global para 2100 entre 1,5 y 2 °C por encima de los niveles preindustriales. Las contribuciones determinadas a nivel nacional en virtud del Acuerdo de París y los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030 de la ONU marcan los objetivos estratégicos.

No obstante, los compromisos nacionales solo supondrán un tercio de la reducción de emisiones imprescindible para lograr los objetivos de acción por el clima para 2030 (PNUMA 2017). Si se cumplen de lleno las actuales contribuciones determinadas a nivel nacional condicionales e incondicionales, es más que probable que se produzca un incremento de la temperatura de al menos 3 °C para 2100. Sin medidas de mayor envergadura, el presupuesto de carbono en un escenario de calentamiento limitado a 2 °C estará prácticamente agotado para 2030. Según hallazgos científicos (NASA 2018), el aumento mundial del nivel del mar se está acelerando y podría duplicar las expectativas previas de aumento en 65 cm para 2100.

Esto implica que debe reducirse aún más la emisión de gases de efecto invernadero (GEI), tanto habida cuenta de los logros del pasado como de los compromisos actuales, y que, por ende, los impactos a nivel social y laboral serán más severos que los experimentados hasta la fecha. Ello supondrá grandes cambios, ajustes, costos y oportunidades e incidirá considerablemente en los trabajos, los medios de subsistencia, las condiciones laborales, las cualificaciones y las perspectivas de empleo. Para gestionar este proceso será fundamental una transición justa y el movimiento sindical debe estar a la vanguardia para lograr que la transición verde sea un éxito.

En esta reseña de políticas se tratarán los principales desafíos para alcanzar estos objetivos, cómo puede funcionar la transición justa en la práctica y qué pueden hacer sindicatos y organizaciones sindicales al respecto. En este sentido, las *Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos* (OIT 2015)² de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) constituyen el marco básico con vistas a aplicar el Tratado de París

y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de la ONU.

Varios estudios monográficos breves —cada uno sobre una dificultad específica— ilustrarán casos concretos que podrían ayudar a definir estrategias sindicales. Se exponen tanto experiencias positivas como negativas, seguidas de recomendaciones.

1. “Una transición justa” no es una transición más

Las organizaciones sindicales fueron las primeras en pedir una transición justa, transición que ahora se ha convertido en instrumento de política habitual en tratados e instituciones internacionales.

En efecto, la primera mención de una transición justa se atribuye al líder sindical, veterano de guerra y pacifista estadounidense Tony Mazzocchi (1993), quien reclamó un “superfondo para los trabajadores” que ofreciera oportunidades y apoyo financiero para permitir el acceso a la educación superior a los trabajadores que pierden sus puestos por las políticas de protección ambiental. El presidente del Sindicato de trabajadores petroleros, químicos y atómicos (OCAW, por sus siglas en inglés) concibió la propuesta de superfondo y de transición justa en 1995 y, en 1997 varios sindicatos estadounidenses y canadienses adoptaron oficialmente el principio de transición justa.

Dos aspectos clave de la idea originaria en cuanto a una transición justa tuvieron efectos duraderos en interpretaciones futuras. Primero, no debe reducirse a “meras ayudas sociales” (es decir, no se trataba de “llevar bellas flores al funeral”, en palabras de Rich Trumka, presidente de la AFL-CIO), sino que es esencial asumir una responsabilidad pública que facilite y respalde activamente una transición por y para el bien común (*Labour for Sustainability* 2017). Segundo, la descarbonización es una transición planificada (con objetivos claramente definidos) y, como tal, no puede tratarse como “una transición más” para los lugares de trabajo y los medios de subsistencia. Exige unas perspectivas políticas específicas y holísticas.

En el movimiento sindical, en los prolegómenos de la Confederación Sindical Internacional (CSI) ya se incluyó en 1997 la transición justa en su declaración de la Conferencia de Kioto. En 1998, se hizo alusión al término en un boletín informativo de un sindicato canadiense (Kohler 1998) para “aunar esfuerzos a fin de ofrecer

1 Hasta la fecha (07 de mayo de 2018), 176 de las 197 Partes del Acuerdo lo han ratificado.

2 En adelante denominadas “las Directrices OIT”.

trabajos decentes a los trabajadores sin menoscabo de la necesaria protección del medio ambiente”. En 2006, la Confederación Europea de Sindicatos (CES 2006) propició un estudio sobre el impacto del cambio climático en el mundo laboral. Ya antes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) celebrada en Bali en 2007, los sindicatos plantearon la cuestión del empleo, y en 2009 se presentó una declaración sindical sobre la transición justa ante la COP15. En junio de 2010, en su segundo congreso mundial, la CSI adoptó una resolución para “combatir el cambio climático mediante el desarrollo sostenible y una transición justa” (CSI 2010), la CES (2011) emitió su Resolución Río+20 sobre la transición justa. La Plataforma de Desarrollo para las Américas (PLADA), lanzada por la Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadoras de las Américas (CSA) en 2014, destaca la transición justa como la propuesta prioritaria del movimiento sindical frente a las consecuencias negativas del cambio climático sobre los pueblos. El resultado más visible de las iniciativas sindicales fue la inclusión del concepto de “transición justa” en el acuerdo final de la COP16 celebrada en Cancún en diciembre de 2010 (CMNUCC 2010).

En la ONU, la OIT ha ido allanando el camino para hacer de la transición justa un elemento integrante de la Agenda de Desarrollo Sostenible. Desde 2008, la OIT ha emprendido un vasto programa sobre trabajos verdes y transición justa. No obstante, también se hizo mucho en el pasado, lo cual sentó las bases para lo que se está haciendo hoy (Olsen y Kemter 2013). Como parte de la Iniciativa de Empleos Verdes establecida de manera conjunta por el PNUMA, la OIT, la OIE y la CSI, el informe “*Empleos verdes*” (OIT 2008) fue el primer estudio exhaustivo sobre la aparición de una “economía verde” y su impacto en el mundo del trabajo. Asimismo, destacó la necesidad de una transición justa para llegar a una sociedad sostenible y baja en carbono de la manera más equitativa posible. Las Directrices OIT propuestas en 2015 fueron los cimientos de las políticas para una transición justa.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (ONU 2015) con sus 17 objetivos de desarrollo sostenible (ODS), en particular el ODS 7 (garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos), el ODS 12 (garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles) y el ODS 13³ (relativo a la acción sobre el clima) define los objetivos estratégicos basados en el principio de responsabilidad compartida. Esto también implica que, a diferencia de la conexión entre el capital y el trabajo que se basa en intereses en conflicto, las prioridades ambientales y laborales se basan en intereses compartidos y el enfoque transitorio se fundamenta en la cooperación entre empresas, Estados y sindicatos en la mesa de negociación (Stavis y Felli 2015). Para entonces, la transición justa se había convertido en una terminología habitual en el PNUMA, el CEDEFOP, la OCDE y la CMNUCC, y se incluyó en el Preámbulo al Acuerdo sobre el clima, París de 2015.

La idea de una transición justa no debería ser un “añadido” a la política climática; debe ser parte integrante del marco de política de desarrollo sostenible.

Desde un punto de vista funcional, la transición justa tiene dos dimensiones principales: en términos de “resultados” (el nuevo paisaje laboral y social en una economía descarbonizada) y de “procesos” (cómo llegar allí).

El “resultado” debería ser el trabajo decente⁴ para todos en una sociedad inclusiva que erradique la pobreza.

El “proceso”, o cómo llegar allí, debería basarse en una transición gestionada mediante un diálogo social significativo a todos los niveles para garantizar que la carga se comparte de manera justa y nadie queda excluido.

3 Objetivo 13: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos/ Meta 13.2: Incorporar medidas relativas al cambio climático en las políticas, estrategias y planes nacionales / Indicador 13.2.1: Número de países que han comunicado el establecimiento o la puesta en funcionamiento de una estrategia/plan/política integrada que aumenta su capacidad para adaptarse a los efectos adversos del cambio climático y fomenta la resiliencia al cambio climático de bajas emisiones de gases de efecto invernadero de una manera que no amenace la producción de comida (incluyendo un plan nacional de adaptación, contribución determinada a nivel nacional, comunicación nacional, informe bienal de actualización, u otros).

4 De conformidad con la agenda de trabajo decente de la OIT: trabajos decentes con un salario justo, respeto por los derechos fundamentales en el trabajo, incluyendo el ejercicio efectivo del derecho a sindicarse para negociar colectivamente, la igualdad de género y la democracia en el lugar de trabajo (OIT 2017).



2. Directrices de política de la OIT para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos

Reconociendo que el trabajo decente, la erradicación de la pobreza y la sostenibilidad ambiental son tres de los desafíos definitorios del siglo XXI, la OIT adoptó el marco de transición justa y lanzó la “Iniciativa verde del centenario” en la 102.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo en 2013. Partiendo de estos

El marco de las Directrices OIT 2015 sobre una transición justa

- (1) La ecologización de las economías requiere una combinación coherente de políticas macroeconómicas, industriales, sectoriales y laborales específicas para cada país. El objetivo es la creación de trabajo decente en toda la cadena de suministro con oportunidades de empleo a gran escala.
- (2) Dado que este proceso afecta a diversos ámbitos, es necesario integrar el desarrollo sostenible en todas las esferas de políticas de manera coherente. Las disposiciones institucionales se deben adaptar de modo que quede garantizada la participación de todos los interesados pertinentes a todos los niveles en la constitución de un marco político apropiado.

Los gobiernos deberían:

- (a) ofrecer un marco político coherente y estable para el desarrollo empresarial sostenible y el trabajo decente para todos, y
- (b) promover y participar activamente en el diálogo social, en todas las etapas del proceso, desde la fase de formulación de políticas hasta la ejecución y evaluación, y hacerlo en todos los niveles, desde el nacional hasta el nivel de la empresa, en consonancia con las normas internacionales del trabajo.

Los interlocutores sociales deberían:

- (a) promover la sensibilización de sus miembros y guiarlos en cuanto al marco para una transición justa;
- (b) desempeñar un papel activo en la formulación, la aplicación y el seguimiento de las políticas nacionales de desarrollo sostenible;
- (c) fomentar la participación activa de sus miembros en el diálogo social a todos los niveles, y
- (d) propiciar la incorporación de disposiciones ambientales a través de la negociación colectiva a todos los niveles.

cimientos y tras la Reunión tripartita de expertos sobre desarrollo sostenible, trabajo decente y empleos verdes celebrada en 2015, el Consejo de Administración de la OIT refrendó las Directrices OIT (OIT 2015).

Las Directrices OIT subrayan la necesidad de garantizar los medios de subsistencia de aquellos que pueden verse afectados negativamente por la transición verde y también recalcan la necesidad de que las sociedades sean inclusivas y ofrezcan oportunidades de trabajo decente para todos, reduzcan las desigualdades y eliminen eficazmente la pobreza. Las tres dimensiones del desarrollo sostenible —económica, social y ambiental— tienen mucha relación entre sí, por lo que deben tratarse en un marco político exhaustivo y coherente. Las Directrices OIT ofrecen un conjunto de instrumentos prácticos para que los gobiernos y los interlocutores sociales gestionen este proceso de transformación.

El principal enfoque de las Directrices OIT es que el desarrollo sostenible solo es posible con la implicación activa del mundo del trabajo. Los empleadores y trabajadores no son espectadores pasivos, sino agentes de cambio capaces de desarrollar nuevas sendas hacia la sostenibilidad.

En tres países se pusieron en marcha proyectos piloto de la OIT para la aplicación de las Directrices OIT: Filipinas, Ghana y Uruguay.

Un proyecto de construcción de capacidades en **Filipinas** ayudó a los constituyentes a crear un entorno favorable para que las empresas sostenibles ofrecieran oportunidades de trabajo decente con medidas integradas a nivel empresarial y local.

El proyecto incluye evaluaciones de los impactos laborales y socioeconómicos de las políticas ambientales, y modelos de intervención para medidas integradas de transición justa con interlocutores sociales clave.

Desde 2016, se han realizado actividades para implantar la transición justa en **Uruguay**, incluyendo consultas con los interlocutores tripartitos, estudios sobre los sectores de la energía renovable y construcción de capacidades. Los estudios a nivel macroeconómico mostraron la relevancia de los trabajos verdes para la protección ambiental y la competitividad. Se ha hecho hincapié en un estudio de trabajo verde en el sector de los cítricos (aspecto ambiental y laboral) con el fin de ofrecer datos para el diálogo social sectorial.

En el Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible del Consejo Económico y Social (FPAN) de la ONU, por celebrarse en 2019 y titulado *“Empoderar a las personas y garantizar la inclusión e igualdad”*, se contará con informes sobre el ODS 13. En este y futuros foros se debería mencionar el papel de las Directrices OIT para aplicar este objetivo.

3. El Acuerdo de París y las contribuciones determinadas a nivel nacional

El Acuerdo de París fue un hito histórico por el que las naciones se comprometieron a limitar el calentamiento global a entre 1,5 y 2 °C por encima de los niveles preindustriales para 2100. El preámbulo del Acuerdo hace la siguiente referencia: “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”.

Las contribuciones determinadas a nivel nacional realizadas por los signatarios del Acuerdo establecen los objetivos estratégicos a nivel nacional. En París, los gobiernos acordaron hacer balance de sus iniciativas por primera vez en 2018 y, a partir de esa evaluación, definir contribuciones a nivel nacional más ambiciosas para 2020. Posteriormente, se realizará un balance mundial cada cinco años, comenzando en 2023.

Es importante recalcar que la mayoría de las contribuciones determinadas a nivel nacional —presentadas en el *UNFCCC NDC Spotlight*⁵— tienden a adoptar un enfoque técnico y se centran en definir los objetivos de política climática en los que la transición justa tan solo se menciona marginalmente, y ello cuando se menciona. Incluso la presentación detallada de las contribuciones determinadas de la UE (CMNUCC 2017) hace referencia a este aspecto solo bajo el título “crear un entorno favorable”. Asimismo, se refiere a las cuestiones laborales como “agenda de habilidades”.

Los sindicatos, como fue el caso de la CES en su reciente resolución (CES 2017), hacen un llamamiento a las partes para que se incluya la transición justa en sus contribuciones determinadas a nivel nacional y en los instrumentos de política usados para aplicarlas, y recomiendan el uso de las Directrices OIT. La CES también

subraya que una inclusión adecuada de lo laboral es crucial tanto para lograr una descarbonización socialmente justa como para alcanzar los objetivos climáticos, y señala el papel fundamental de los interlocutores sociales en el proceso. La CSI (2017) pretende mantener la transición justa como tema permanente dentro del foro sobre medidas de respuesta conforme al Acuerdo de París. La CSI y la CES exigen que se emita una “Declaración Ministerial Katowice sobre la transición justa y el trabajo decente” en el marco de la COP, y propiciar así una reunión de alto nivel político para renovar el compromiso e incluir la transición justa en el Diálogo Facilitador de la CMNUCC de 2018.

Para ofrecer las bases adecuadas para políticas de transición justa, se necesitan recursos financieros apropiados. El movimiento sindical internacional ha abogado por un fondo mundial para la transición justa. La CSI insta a que se permita la financiación de los proyectos de transición justa en el marco del Fondo Verde para el Clima (FVC). La CES pide que se establezca un fondo cuyos ingresos procedan de la subasta de las cuotas de emisión del Régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión Europea (RCDE) y que se defina una hoja de ruta hasta 2050 para abordar la dimensión social de la descarbonización.

La propuesta de la Comisión Europea sobre gobernanza insta a los Estados miembros de la UE a integrar a los interlocutores sociales en la preparación de planes climáticos nacionales y en debates sobre políticas climáticas y energéticas nacionales integradas (Comisión Europea 2016).

La importancia de la implicación de los sindicatos en el proceso de descarbonización vendrá determinada por su grado y forma de participación, así como por sus capacidades. Reconociendo esto, la CES llevó a cabo un proyecto que pasa revista a la implicación de los sindicatos en la gobernanza tras la COP21. De los resultados preliminares se deduce que, aunque se consultó a los sindicatos en la mayoría de los Estados miembros de la UE, en más de la mitad de los casos sus posiciones no se tuvieron en cuenta (CES 2018). En el proyecto también se elaboró una guía que indicaba a los sindicatos cómo propiciar la transición justa tras el Acuerdo de París y con arreglo a la agenda de la Unión de la Energía de la UE.

Existe una clara necesidad de un diálogo social contundente y significativo a todos los niveles, en particular, en estructuras tripartitas y multipartitas *ad hoc* durante todas las etapas del ciclo posterior a la COP21. Las

⁵ EL *NDC Spotlight* se creó como un foro para debatir los distintos aspectos de las contribuciones determinadas a nivel nacional.



Directrices OIT se deberían usar para aplicar las contribuciones determinadas a nivel nacional de manera holística y garantizar que la transición no solo consiga objetivos de política climática, sino que incluye principios más amplios de desarrollo sostenible y trabajo decente.

4. Prácticas y casos de transición justa

La transición justa debería ser parte integrante de la descarbonización y, además, es indispensable para lograr su éxito. La transición justa tiene varios aspectos y su contexto e implicaciones prácticas difieren en función del país; por tanto, un enfoque uniforme e idéntico para todos no funcionará. Sin embargo, como enuncian las Directrices OIT: “Dado que este proceso afecta a diversos ámbitos, es necesario integrar el desarrollo sostenible en todas las esferas y en la cooperación y la coordinación entre las autoridades encargadas del trabajo y sus homólogos en diferentes ámbitos, con inclusión de las finanzas, la planificación, el medio ambiente, la energía, el transporte, la salud y el desarrollo económico y social. Las disposiciones institucionales se deben adaptar de modo que quede garantizada la participación de todos los interesados pertinentes a nivel internacional, nacional, regional, sectorial y local en la constitución de un marco de políticas apropiado”.

Para demostrar esto, en la sección siguiente se presentarán brevemente casos de transición justa a diferentes niveles (estatal, regional, sectorial y empresarial) tanto del Norte Global como del Sur Global. En esos casos se resaltará el papel de los actores, las principales dificultades y los desafíos específicos de cada país, y también se intentará ilustrar qué modelos funcionan y en qué condiciones para así poder hacer recomendaciones prácticas.

4.1. Estrategias de transición justa transformadoras y exhaustivas a nivel nacional o estatal

Un millón de trabajos para el clima, Sudáfrica – una estrategia conjunta de sindicatos y ONG en un entorno hostil

Durante décadas, la economía sudafricana estuvo basada en dos pilares: energía barata y trabajadores baratos que permitían a las multinacionales extraer minerales con inversiones irrisorias. Más del 90% de la electricidad se deriva del carbón y la minería de carbón está en manos de cuatro o cinco conglomerados mundiales. En 1990 había 780 000 trabajadores en la minería de carbón y

minerales; en 2016 aún eran 438 000. La creciente desigualdad socioeconómica y los efectos generalizados del cambio climático han producido enormes tensiones entre los compromisos oficiales de descarbonización de la economía y los de reducción de la pobreza (inclusive la pobreza energética).

La campaña sudafricana “Un millón de trabajos para el clima” (OMCJ, en sus siglas en inglés) (AIDC 2016) se lanzó en 2011 como iniciativa conjunta del Congreso de Sindicatos de Sudáfrica (COSATU), el Consejo Nacional de Sindicatos (NACTU), ONG y los movimientos sociales. El objetivo de la campaña era **presionar al gobierno para que implantara estrategias de transición justas**. El Sindicato Nacional de Trabajadores Metalúrgicos de Sudáfrica (NUMSA) ha adoptado una hipótesis de trabajo más explícitamente socialista que propone una propiedad social de las renovables y una actuación concertada con los grupos de defensa del medio ambiente.

En el contexto sudafricano, el viraje hacia las energías renovables forma parte de un esquema de transición más generalizado de producción de energía localizada y de propiedad pública. Con este acuerdo bajo estricto control local se lograría un acceso de todos a una energía asequible. Hay una idea similar para la distribución y producción de alimentos, favoreciendo la agricultura ecológica frente a la agricultura corporativa de manera a respetar los derechos de quienes viven y trabajan en zonas rurales. La reforma agraria y la generación de energía limpia descentralizada se consideran los principales medios para revitalizar las zonas rurales. El plan consiste en generar energía eólica y solar de aquí a veinte años para producir toda la electricidad de Sudáfrica a partir de energías renovables. Para crear trabajos dentro del sector de la energía eólica, las fábricas que producen el material deben estar en Sudáfrica. En conjunto, el programa OMCJ plantea la creación de un millón de puestos de trabajo relacionados con el clima en la próxima década, repartidos así: 259 000 en la instalación y fabricación de electricidad, 390 000 en transporte público, entre 150 000 y 200 000 en construcción, hasta 100 000 en agricultura y aproximadamente 100 000 en otros sectores.

Un logro capital fue la constitución de una **amplia coalición** contra los planes de energía nuclear del gobierno que podían llevar a la bancarrota al Estado sudafricano con graves consecuencias para la mayoría pobre, así como un plan para usar **fondos de pensiones sindicales para invertir en energías renovables de propiedad social**.

California: un contrato social para la transición hacia la descarbonización

El estado de California ha establecido ambiciosos objetivos en política climática que ya se encuentran plasmados en su legislación. Un asunto fundamental en el debate político fue el impacto de la descarbonización en la equidad: cómo garantizar que a las familias de escasos recursos y de clase trabajadora no les tocara asumir los costos de forma desproporcionada, y cómo hacerlos partícipes de los beneficios.

El caso de California muestra la importancia de **establecer coaliciones entre grupos defensores del medio ambiente y sindicatos**, como claramente se deduce del establecimiento de alianzas entre trabajadores y ecologistas. Interesados y representantes de los diferentes sectores participaron en el proceso de definición de políticas desde el inicio. Esto sirvió de impulso político para una agenda más sólida de equidad climática y social en la que un sector emergente de bajas emisiones de carbono también genera empleos de buena calidad.

Los ecologistas y defensores del medio ambiente han mostrado gran preocupación por los efectos de las políticas de límites máximos de emisiones y reventa de emisiones en comunidades desfavorecidas, en especial, en lo referente a la erradicación de la pobreza y la calidad de vida (Zabin et al. 2016). La prioridad esencial para los sindicalistas es la calidad de los trabajos (salarios, prestaciones sociales y sanitarias, condiciones laborales y trayectorias profesionales) en la nueva economía baja en carbono. Aunque sindicalistas y ecologistas comparten los valores del marco de transición justa, ambos han dado prioridad a segmentos diferentes de la energía solar. Así, mientras los sindicatos de trabajadores de compañías de suministro y de la construcción respaldaban sistemas de energía solar a escala industrial y no se mostraban partidarios de subvencionar las soluciones de tejados solares, los grupos ecologistas veían más potencial en los tejados solares para hacer llegar la energía renovable local a comunidades desfavorecidas. Estas posturas han situado a los grupos ecologistas y los sindicatos en bandos opuestos en los debates sobre políticas de energía solar.

Sindicatos y ecologistas han establecido una **plataforma política conjunta** que plantea las preocupaciones de ambos sectores. En el sistema de energía solar a escala industrial, ahora hay un mayor compromiso por marcar objetivos explícitos de buenas condiciones laborales. En la generación

solar distribuida, se ha acordado un modelo de despliegue solar local que puede generalizarse a varios hogares y empresas en una localidad, lo que genera beneficios y trabajos a nivel local y permite la adopción de estándares laborales y acuerdos con la mano de obra local (CWA). Los grupos sindicales y ecologistas empezaron a trabajar juntos para influir en la reglamentación y legislación propuestas y en las prácticas del sector con el fin de lograr los objetivos climáticos y económicos.

Dos ejemplos muestran los resultados positivos de esa alianza. Uno es el programa de eficiencia energética para familias de escasos recursos implantado por las compañías de suministro de Los Ángeles. Este programa ofrece **ventajas a los hogares con escasos recursos** y genera empleos sindicados, acordes con el mercado laboral y que permiten el sostén económico familiar. El segundo ejemplo es **la inclusión de estándares laborales en programas locales de incentivos y proyectos de contratación pública**. La energía renovable, la eficiencia energética y otros proyectos de construcción bajos en carbono subvencionados a través de inversiones públicas y programas de incentivos establecen estándares laborales mínimos para los candidatos. Los programas de inversión pública requieren acuerdos CWA, o acuerdos similares, con estándares laborales parecidos a los que tienen los contratos de compraventa de energía.



Alberta, Canadá: una descarbonización paulatina, ambiciosa y justa para 2030

La provincia de Alberta llegó recientemente a un acuerdo con las corporaciones cuyas centrales se verán afectadas por la descarbonización paulatina. El acuerdo requerirá pagos de casi 100 millones de dólares canadienses al año hasta 2030, lo que permitirá a los trabajadores y sus familias esperar que su programa de transición goce de financiamiento integral (por ejemplo, capacitación, subsidios de reubicación, un seguro de desempleo con prestaciones complementarias y al menos tres años de apoyo a la renta para todos los trabajadores). Estos gastos solo se realizarán al cierre de las centrales, lo que se irá produciendo de manera escalonada a lo largo de 13 años (AFL 2017).

La principal lección de Alberta es que incluso una región cuya economía se ha basado sobre todo en combustibles fósiles durante décadas puede lograr unos ambiciosos objetivos de descarbonización con compromisos tanto estatales como empresariales. Es una ventaja para permitir una transición a mayor largo plazo, **movilizar inversiones de manera planificada** y establecer un **amplio acuerdo con las empresas y los representantes de los trabajadores afectados**.

4.2. Transiciones justas a nivel regional – el poder del diálogo social y civil

Los efectos de la descarbonización en el empleo dependerán mucho de las situaciones regionales o locales —en particular, de las políticas llevadas a cabo a nivel regional y nacional—, la adaptabilidad de las empresas y la fuerza laboral, y la calidad y los resultados del diálogo social.

Región del Ruhr, Alemania: de negro a verde en seis décadas

Aunque el apogeo del carbón y el acero en la cuenca del Ruhr se alcanzó en la década de los 50, legislativamente se siguió respaldando la existencia de las industrias tradicionales hasta los 70. Hospers (2004) tildó la situación de “callejón sin salida” en tres dimensiones: económica, institucional y cognitiva. El callejón sin salida económico se debió a la monoestructura del Ruhr, el institucional supuso que una coalición autosuficiente de empleadores, políticos y sindicatos tuvieran el interés común de conservar

las estructuras existentes, y el cognitivo derivaba de la negativa exageradamente optimista de los partidos locales a aceptar que la crisis de la región era de índole monoestructural y no cíclica.

La zona ha sufrido cambios estructurales permanentes en los últimos 60 años y, pese a los numerosos reveses y dificultades, ha logrado una transformación radical pasando de ser una economía basada en el carbón y el acero a una economía basada en el conocimiento (Galgóczy 2014).

Un aspecto fundamental de la transición del Ruhr fue el modo en que se gestionó la transición laboral. La minería de la zona había sufrido una drástica reducción de personal, pasándose de 473 000 empleos en 1957 a 11 448 a finales de 2013. Asumir las dificultades planteadas por una reestructuración de tal magnitud requiere un conjunto coordinado y específico de regulaciones e iniciativas en materia jurídica, contractual y de negociación colectiva, así como una participación activa de los interlocutores sociales. En 1993 los participantes en la negociación colectiva firmaron un extenso acuerdo que garantizaba que se daría un enfoque de responsabilidad social al programa de reestructuración. Los trabajadores se mostraron de acuerdo en abstenerse de incrementos salariales y se introdujo un programa de redistribución y reorganización laboral. La jubilación anticipada ha sido un instrumento importante en este proceso de reducción de personal socialmente responsable. El marco jurídico al efecto se basa en un sistema de pagos de transición (APG) para los empleados del sector del carbón que los legisladores estatales introdujeron en 1972. Para quienes no tenían derecho al APG, en virtud del “Acuerdo sobre el cierre de la industria del carbón del Ruhr” de 2012, se recurrió a un plan de compensación social específico negociado el 31 de diciembre de 2018 entre la Asociación Alemana del Carbón (GVSt) y el Sindicato del sector minero, químico y de la energía (IG BCE). La Sociedad de formación profesional del carbón del Ruhr (RKB), una filial al 100% de Ruhr Coal AG, está a cargo de la gestión de las transiciones en el mercado laboral. Se usó un mapa de demanda de habilidades existentes y futuras para definir los objetivos de habilidades y diseñar proyectos modelo. Para cada trabajador afectado, se define una estrategia de reinserción laboral individual en cooperación con el gobierno regional, los directivos de la empresa, los comités de empresas y los interlocutores sociales.

Los éxitos y fracasos durante la larga transición del Ruhr ofrecen valiosas lecciones. Una es la importancia de una **estrategia consensuada con objetivos claros**. Otra es la ejemplaridad del **papel del diálogo social** y la eficacia de los instrumentos de política del mercado laboral bien elaborados y enfocados a la hora de lidiar con reconversiones laborales a gran escala.

Central de carbón Centralia en el estado de Washington, Estados Unidos, donde una alianza entre los obreros y los ecologistas resultó fundamental

La central de carbón Centralia del estado de Washington y sus dos generadores térmicos de carbón se cerrarán en dos etapas, una en 2020 y la segunda en 2025. Como ella es uno de los principales empleadores en una región desfavorecida, con elevados niveles de desempleo y reducidos niveles de renta, los efectos del cierre pueden tener un impacto dramático en toda la región. Los grupos defensores del medio ambiente llevan liderando desde hace tiempo una campaña en favor del cierre, mientras que los sindicatos han propiciado protestas masivas contra el cierre de la central sin un plan de reconversión.

En 2011 se llegó a un acuerdo entre el empleador, los sindicatos, los defensores del medio ambiente y el gobierno del Estado para cerrar la central de carbón Centralia. Fue el resultado de una negociación trascendental entre varias organizaciones con intereses opuestos y quedó recogido en la legislación (Scott 2012). El acuerdo sobre el cronograma de 2020 y 2025 supuso una victoria para los trabajadores de la central, pues un 40% de ellos llegaría a la jubilación antes del cierre, mientras que el resto ganaría tiempo para prepararse para el futuro. El grueso de los programas de reconversión y apoyo estará consagrado a inversiones locales y a la revitalización de la región, no directamente a los trabajadores. TransAlta, empresa propietaria de la central, va a aportar 55 millones de dólares estadounidenses a tres fondos gestionados por consejos integrados por los principales interesados. Los fondos se destinarán a proyectos de eficiencia energética, tecnologías de energía verde y programas de formación y capacitación para las localidades afectadas en la región.

Este acuerdo muestra de qué manera **el diálogo social y la participación de los interesados** puede desembocar en un proceso de transición justa y equilibrada, y cómo los conflictos iniciales entre la protección ambiental y las prioridades laborales pueden conciliarse con éxito. El

establecimiento de **alianzas obreras-verdes** entre sindicatos y ecologistas fue clave para el éxito. Dos casos más de Estados Unidos (no presentados aquí en detalle) en los que las alianzas obreras-verdes posibilitaron una transición justa también abundan en ello. La central Blount Generating Station (BGS) de Madison, Wisconsin, llegó a un amplio acuerdo colectivo sobre el abandono paulatino del carbón y el paso al gas (IBEW 2009). Las enormes consecuencias del cierre de la central de carbón Huntley en Tonowanda, Nueva York (Lipsitz 2016) en la comunidad local solo pudieron resolverse mediante medidas generalizadas de desarrollo local porque los sindicatos y las ONG medioambientales ejercieron presión conjuntamente sobre las autoridades locales.

4.3. Enfoques sectoriales de transición justa

Programa de biogás de producción de ganado en Viet Nam, un caso de cooperación ganadera internacional

Los habitantes de los países en desarrollo se están enfrentando a crecientes desafíos para disponer de energía para cocinar y para luz doméstica. Su acceso a combustibles tradicionales para la cocina está disminuyendo, pero los combustibles comerciales son caros y su oferta, escasa. Además, la generación de combustibles de biomasa y la producción de carbón vegetal esquilman los recursos naturales y dañan el medio ambiente, y los humos resultantes de la quema de combustibles sólidos de biomasa incrementan el riesgo de enfermedades respiratorias y oculares.

Entretanto, la ganadería, y, en particular, los 26,9 millones de cerdos criados en Viet Nam, causaron considerables problemas sanitarios y de contaminación ambiental. La tecnología de biogás puede convertir el estiércol animal y los excrementos humanos en fuentes de energía renovable, confiable y rentable. Por consiguiente, el biogás ayuda a afrontar los problemas ambientales, sanitarios y de suministro de energía⁶.

Con el programa se realizaron grandes logros para el cumplimiento de los objetivos de política climática de Viet Nam y de varios de los ODS de la agenda de desarrollo sostenible de la ONU.

⁶ <http://www.snv.org/project/vietnam-biogas-programme>



En virtud del programa de biogás del Ministerio de Agricultura y de Desarrollo Rural de Viet Nam y la Organización de Desarrollo de los Países Bajos (SNV) se consiguieron grandes logros en el periodo de 2003 a 2017 (SNV 2018). A través de él, se facilitó la construcción de casi 160 000 digestores de biogás, que beneficiaron a casi 800 000 habitantes de zonas rurales en 55 provincias y ciudades de Viet Nam, y se crearon más de 2500 nuevos puestos de trabajo. El programa ofreció capacitación a 1700 obreros del biogás y apoyó a 355 líderes de equipos de construcción de biogás con capacidad de formación en 165 000 hogares. Además, se logró reducir alrededor de 800 000 toneladas de equivalente de CO₂ anuales, realizar mejoras sustanciales en saneamiento local, producir fertilizantes líquidos y mejorar la oferta de energía necesaria para cocinar.

Empresas sociales “Buen vivir” – una iniciativa desde la base, estado de Chiapas, México

Los pueblos indígenas de muchos países están entre los grupos más vulnerables de la sociedad. Más que ayudas sociales justas necesitan trabajo decente, acceso a servicios de salud y educación y una infraestructura básica.

El concepto de “Buen vivir” surge de la tradición indígena latinoamericana y, mediante **empresas sociales**, ofrece un nuevo paradigma de desarrollo para equilibrar el empoderamiento de los seres humanos y las comunidades dentro del entorno natural. En estudios monográficos, se analizaron 16 empresas sociales creadas y gestionadas por las comunidades indígenas locales en el estado de Chiapas (Giovannini 2013).

Las empresas sociales se agruparon en cuatro categorías según su actividad: artesanía, agricultura, servicios auxiliares y educativos y ecoturismo. Las principales conclusiones extraídas de los estudios monográficos fueron que la inclusión de empresas sociales en las comunidades indígenas fomenta la participación social y el bienestar, contribuye a proteger el medio ambiente (proyectos de ecoturismo y agricultura ecológica) y ayuda a preservar la artesanía tradicional indígena y las prácticas de organización comunitaria.

Una ley promulgada en 2012 sobre economía social y solidaria tiene como objetivo organizar el sector, definir cooperativas y el uso de tierras comunales, y el papel de las organizaciones sindicales y de las organizaciones sociales en la producción, distribución y consumo de bienes y servicios “socialmente necesarios”.

...

...

La ley también estableció un Instituto Nacional de Economía Social encargado de políticas específicas para respaldar y expandir el sector. El estado desempeña un papel fundamental para garantizar la redistribución de los recursos y la consolidación del sector de la economía social y solidaria. Las inversiones en educación, salud, vivienda y soberanía alimentaria se consideraron tan cruciales como la generación de empleo y el acceso al crédito.

Biocombustibles en Brasil, India e Indonesia – imposibilidad de romper las estructuras de desigualdad enquistadas

Uno de los elementos más generalizados —y controvertidos— de la búsqueda de la economía verde ha sido la adopción de políticas favorables a los biocombustibles para reducir la dependencia de la energía generada a partir de combustibles fósiles. Los países que son importadores netos de petróleo y/o tienen amplios sectores agrícolas han visto aquí una oportunidad para mejorar su autonomía energética y crear un nuevo mercado para la agricultura. Los efectos sociales y en el empleo dependen sobre todo de la accesibilidad de grupos vulnerables a estos programas y de cómo se ve afectada la seguridad alimentaria. Un estudio de Marion Bastos Lima (2012) analizó los efectos sociales de los programas de biocombustibles en Brasil, India e Indonesia.

Brasil ha adoptado una estrategia dual, aunando su agroindustria establecida de la caña de azúcar para producir etanol a proyectos de creación de cadenas de producción de biodiésel en las que participen pequeños agricultores. Pese a su éxito tanto desde el punto de vista económico como desde la perspectiva de la reducción de las emisiones, el valor social de los programas sigue siendo muy limitado. Las agroempresas de caña de azúcar acaparan la mayoría de los beneficios mientras que los desfavorecidos de zonas rurales solo participan en trabajos mal pagados en condiciones laborales pésimas. Con la participación de los movimientos sociales rurales, se ha adoptado una nueva política sobre el biodiésel con una orientación social. Así, se intenta equilibrar esta desigualdad favoreciendo la inclusión de los minifundistas a través de programas de cultivo contractual suscritos con las industrias del biodiésel. Esto incluyó la creación de Petrobrás Biofuels, una filial de la compañía petrolera estatal brasileña que propuso ayuda a los minifundistas.

India ha seguido en gran medida el modelo brasileño, tanto en el desarrollo de un sector del biocombustible basado en su agroindustria preestablecida de la caña de azúcar como en el cultivo de cosechas no comestibles. Los instrumentos de política usados también son similares: responsabilidades compartidas, incentivos regulatorios para la agroindustria y la promoción de la agricultura contractual con los minifundistas. A diferencia de Brasil, India solo usa el subproducto de la caña de azúcar procesada, pues su producción azucarera es más reducida. El sector de la caña de azúcar también tiene una participación mucho mayor de agricultores a pequeña escala. Con todo, es la gran industria la que más se beneficia de los incentivos gubernamentales y de un mercado adicional. En cambio, la política del biodiésel no se basa en un sector agrícola preexistente, sino que intenta crear nuevas cadenas de producción basadas en cultivos no comestibles que supuestamente crecen bien en “tierras marginales”. Esto ha originado muchos conflictos de intereses entre el gobierno, las empresas privadas y los usuarios de las tierras consuetudinarias y ha tenido un efecto negativo en la seguridad alimentaria.

Indonesia, al igual que India y Brasil, también tiene incentivos regulatorios para la producción de etanol de caña de azúcar a partir de melazas y para la producción de biodiésel a partir de aceite de palma y jatrofa. La expansión de las plantaciones industriales —con sus efectos adversos en la deforestación, en los pueblos indígenas y los medios de subsistencia tradicionales— sigue basándose, en parte, en una lógica de biocombustibles orientada hacia los negocios, también hecha patente al llamar las plantaciones “fincas de alimentos y energía”. El único “beneficio” para los más desfavorecidos de las zonas rurales fueron empleos como jornaleros en condiciones desalentadoras y degradantes para la salud. La forma más corriente de cultivo es mediante colaboraciones entre empresas privadas y minifundistas. La escasa representación de los intereses de los minifundistas implica que este sistema genera una mayor concentración de la propiedad y del control de los recursos en vez de una redistribución más equitativa.

Adoptar programas de biocombustibles con objetivos claros y limitados puede resultar beneficioso al reducir las emisiones y proporcionar trabajos y medios de vida a las poblaciones rurales. Ahora bien, si los principales beneficiarios son las grandes corporaciones y, especialmente,

las multinacionales extranjeras, los resultados pueden ser incluso perjudiciales para la población rural vulnerable y al clima. Este es el caso particular del África subsahariana donde las apropiaciones de grandes extensiones de terreno por parte de multinacionales extranjeras están amenazando la seguridad alimentaria y los medios de subsistencia de las poblaciones rurales pobres (Worldwatch Institute 2011).

4.4. Construcción de capacidades y redes para una transición justa

Construir un diálogo social verde en el sector europeo de la construcción (BROAD)

El objetivo del proyecto financiado por la Comisión Europea y denominado *BROAD* (2017) con la participación de institutos de investigación y sindicatos de varios países de la UE es fortalecer el diálogo social en el sector de la construcción a fin de establecer un **diálogo social verde**. Se pretende asimismo implicar a un gran número de actores: representantes de empleadores y empleados, expertos, gobiernos y la sociedad civil.

Se establecerá una institución tripartita especializada en diálogo social en el campo de la construcción sostenible para guiar y coordinar las acciones en las políticas europeas con la participación de varios agentes en un enfoque desde la base. Esta institución dedicada específicamente al diálogo social utilizará los recursos e instrumentos europeos ya existentes, tales como el Pacto Europeo de Alcaldes para la Acción para el Clima y la Energía Sostenible y el Grupo de Trabajo sobre el Modelado de Información para la Edificación (BIM) de la UE en pro de un sector de construcción digital de máxima calidad, y mejorará sus actividades. El establecimiento de comisiones, observatorios, foros y grupos de trabajo sobre temas específicos relativos a la construcción sostenible se centrará, entre otras cosas, en el cambio en materia de energía y clima, la urbanización inteligente, las viviendas sociales, la innovación y cambios en el mercado laboral.

Los principales objetivos incluyen:

Construcción de capacidades: para una participación significativa de los interlocutores sociales en todos los procesos de gobernanza es necesario desarrollar el conocimiento compartido y un marco conceptual sobre construcción sostenible y sus impactos económicos y sociales.

...



...

Respecto a las *condiciones de trabajo y habilidades*, el proyecto promueve el empleo y las políticas organizativas destinadas a respetar el trabajo decente e incrementar la calidad del trabajo.

En cuanto a las *cualificaciones, capacitación y especialización de los trabajadores*, el proyecto aboga por la integración del desarrollo sostenible y la tecnología (digitalización) como cuestiones clave en los currículos escolares con armonización de perfiles profesionales a nivel europeo.

Se presta especial atención a la *gestión de los impactos de la reestructuración y del cambio que la tecnología supondrá en las condiciones laborales*.

Diseminación de buenas prácticas de diálogo social (en redes nacionales formales e informales), así como prácticas relacionadas con las mejores intervenciones en construcción con impacto cero.

Adaptación del trabajo y los lugares de trabajo canadienses para responder a los cambios climáticos (ACW): una red y base de datos de negociaciones colectivas verdes

La principal meta de la red de investigación y colaboración ACW (2018) (liderada por la Universidad de York, Toronto, y financiada por un fondo de investigación en ciencias sociales federal) es ofrecer a los sindicatos información y capacitación para favorecer el liderazgo sindical a la hora de reducir las causas del cambio climático. Sus principales actividades incluyen investigaciones e intercambios de opiniones sobre cómo los lugares de trabajo pueden adaptar el trabajo para mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero, proyectos de investigación sobre prácticas de transición justa e investigaciones sectoriales lideradas por sindicatos e investigadores.

Las principales plataformas de recursos de la red ACW que ofrecen una vasta plataforma para que los sindicatos compartan buenas prácticas constan de las siguientes bases de datos:

Base de datos de negociaciones colectivas verdes: 196 acuerdos colectivos con cláusulas verdes, principalmente de Canadá, pero también de Australia, Estados Unidos y Reino Unido, a nivel de empresarial y sectorial y agrupadas por subtemas, por ejemplo: desplazamientos laborales, adquisiciones verdes, gestión de desechos, ajustes de mano de obra, capacitación, cláusulas de protección de los denunciantes y acuerdos modelo internacionales;

Base de datos de formación verde: currículo para la capacitación de sindicalistas, formadores sindicales, líderes sindicales y una *base de datos de intervenciones sindicales verdes*.

4.5. Transiciones a nivel de compañías

Los casos a nivel de las compañías pueden parecer menos complejos que las exhaustivas estrategias de transformación a nivel nacional o regional, pero resultan más idóneos para ofrecer datos detallados sobre el terreno de cómo funciona la transición justa, o por qué no funciona.

Cierres de minas en Filipinas sin transición justa

En febrero de 2017, la Secretaria de Recursos Naturales de las Filipinas (una conocida ecologista) ordenó unilateralmente el cierre de 28 de las 41 minas del país, el equivalente a un 50% de la producción filipina de níquel, y acusó a los mineros de incumplir las leyes ambientales. Aludió para ello al derecho constitucional de todos los filipinos a un medio ambiente limpio y sano.

En respuesta a las órdenes de cierre unilateral de minas, en abril de 2017, una amplia coalición de organizaciones sindicales nacionales e internacionales prepararon propuestas conjuntas para un enfoque de transición justa a fin de lidiar con los cierres (OIT 2017). Las propuestas se presentaron a la Comisión tripartita de Asesoría y se han convertido en el marco de referencia para el gobierno y los interlocutores sociales, incluida la Cámara de Minas. Las organizaciones sindicales solicitaron que se estableciera una Comisión Tripartita de la Minería, que también ha recibido respaldo del sector minero privado. Las propuestas de transición justa incluyen una petición para realizar una evaluación de impactos que permita reunir toda la información pertinente sobre las comunidades y los trabajadores afectados por los cierres de minas. También exigen respaldo para las familias afectadas, incluyendo acceso a recursos productivos y tratamiento preferente para los cónyuges en inactividad laboral de los trabajadores afectados.

A raíz de estas acciones, pero también debido a la presión de los grupos favorables a la minería, el Congreso de Filipinas destituyó a la Secretaria de Recursos Naturales en mayo de 2017. Al mismo tiempo, la Secretaria destituida fue defendida por ecologistas y organizaciones de justicia social.

Este caso conflictivo e inconcluso muestra que, sin una transición justa, la transformación verde no funciona. Un éxito parcial de una amplia coalición de sindicatos y grupos de defensa de los trabajadores había logrado la suspensión de los cierres unilaterales de minas desprovistos de medidas de transición justa para los trabajadores afectados y sus familias.

Australia: el cierre de la central térmica de carbón de Hazelwood por Engie

La disminución paulatina del uso de carbón para la generación de energía lleva muchos años en la agenda política australiana, pero objetivos políticos contradictorios y agrupaciones políticas cambiantes no lo han posibilitado. La ley de energía limpia de 2011 con el programa “Contrato de cierre” para las centrales contaminantes fue revocada en 2013.

En el Valle de Latrobe donde está ubicada la central de Hazelwood, en 2007, los sindicatos empezaron a celebrar una serie de foros de cambio climático con la participación de los principales sindicatos de la región, organizaciones ambientales, representantes locales y del gobierno del Estado para discutir el futuro de la región en un entorno de bajo carbono y cómo gestionar una transición justa para los trabajadores afectados.

Con todo, el principal cambio se produjo debido a decisiones corporativas tomadas desde el extranjero (Snell 2018). En noviembre de 2016, la compañía Engie con sede en París anunció su decisión de cerrar la central de Hazelwood a fin de reducir sus emisiones de carbono, pero también por la edad de la central y sus elevados costos operativos. El anuncio de un cierre completo con menos de cinco meses para prepararlo conmocionó a los trabajadores de Hazelwood, los sindicatos y la comunidad local.

El gobierno del Estado respondió estableciendo una Autoridad del Valle de Latrobe (LVA) y empezó a movilizar a los sindicatos, a Engie y otros dueños de centrales, gobiernos locales así como a asociaciones. Cuatro grandes iniciativas surgieron para ayudar a los trabajadores afectados y sus familias:

Un Servicio de Reconversión de los Trabajadores (WTS) que integraba a la LVA, el consejo laboral local y los proveedores locales de capacitación para ofrecer servicios de reconversión individualizados y desarrollo de habilidades para todos los grupos afectados en la región.

Un respaldo financiero para la reconversión: con el acuerdo colectivo de Hazelwood, los trabajadores empleados directamente por Hazelwood tenían derecho a una reconversión profesional financiada por la compañía. En el caso de los trabajadores contractuales y de la cadena de suministros, el gobierno federal mostró su disposición a subvencionar su reconversión.

Un programa de “Transferencia de trabajadores” acordado por los sindicatos, los productores de energía y el gobierno para crear oportunidades laborales para los trabajadores de Hazelwood iniciando programas de jubilación anticipada en otras centrales del sector.

La cuarta iniciativa se centró en **la revitalización regional**. La transición justa requiere oportunidades laborales para los trabajadores desplazados en una región estructuralmente débil. El gobierno del Estado ha establecido una “zona económica especial” con incentivos financieros.



El caso de Hazelwood mostró que, debido a la incoherencia política a nivel federal, la descarbonización se convirtió en un caso empresarial gestionado por el sector privado. Pese a la decisión repentina y a corto plazo sobre el cierre, las reconversiones laborales se gestionaron relativamente bien y el diálogo social desempeñó un papel clave.

El caso de ENEL, Italia

ENEL es la segunda compañía eléctrica de Europa. Su principal accionista es el Estado italiano y emplea a aproximadamente 75 000 personas en todo el mundo y 36 000 en Italia. Tiene un buen historial en cuanto a prácticas en materia de relaciones laborales, y, como muestra, valgan su Acuerdo del Comité de empresa europeo (2001), el Protocolo de relaciones laborales para el Grupo ENEL (2012) y su Acuerdo Marco Global (2013).

Ante los desafíos de la transición energética y la mayor limitación de las emisiones en la UE a partir de 2021, ENEL anunció su plan “Future-e”. ENEL ilustra el posible impacto de los nuevos límites de contaminación de la UE. En mayo de 2017, anunció el cierre de dos grandes centrales de carbón para 2018 y su plan de cerrar todas sus plantas de generación de carbón y lignito hacia 2030. El director general de ENEL anunció la ambición de la compañía de convertirse en el primer “gigante energético verdaderamente verde” del mundo y lograr una huella neta de carbono igual a cero para 2050.

ENEL anunció la reconversión de sus 23 centrales (de petróleo, carbón, ciclo combinado y gas), lo que tendría considerables implicaciones laborales (en 12 casos la reconversión ya había empezado).

Los sindicatos siempre han visto con ojo muy crítico el plan “Future-e”. En términos generales, las organizaciones sindicales critican la falta de información y su escasa implicación a favor de estos procesos.

En un documento conjunto de febrero de 2017, los sindicatos hicieron propuestas a favor de un enfoque más gradual de desmantelamiento y ajuste de las centrales, con nuevas inversiones en algunas de ellas.

ENEL ha participado en el **diálogo social sobre un acuerdo marco de transición justa** con sus interlocutores sindicales italianos. Este acuerdo marco cubre la retención, reubicación, formación de trabajadores y la jubilación anticipada de trabajadores mayores. Es un ejemplo de acuerdo de transición justa en el sector de la energía e incluye cláusulas para: un plan de contratación que recurra al aprendizaje para garantizar la transferencia de competencias de los trabajadores mayores hacia los trabajadores jóvenes, lo que favorece la movilidad y la capacitación para la optimización de recursos internos. El marco también contempla medidas de formación específicas para garantizar la cualificación y empleabilidad, así como para la creación de nuevas habilidades para desarrollar un nuevo negocio.

5. Lecciones y recomendaciones

La transición justa no consiste en “llevar bellas flores al funeral” y tampoco puede reducirse solo a medidas de protección social. Las Directrices OIT definen los principios básicos con dos pilares fundamentales: tener una clara estrategia de futuro y un amplio marco normativo por una parte y, por otra, un diálogo social significativo y práctico en todo el proceso y a todos los niveles. Como ilustran los ejemplos anteriores, una estrategia coherente con ambiciones y objetivos claros es esencial, pero solo puede funcionar adecuadamente si tiene el respaldo de todos los principales interesados. El caso de Australia fue una muestra fehaciente de que los objetivos de política contradictorios de los gobiernos pueden dar lugar a que el sector privado tome la iniciativa. Al mismo tiempo, el interés de los gobiernos en cooperar (lo que con frecuencia depende de sus orientaciones políticas) a nivel central y local reviste gran importancia. Para los sindicatos y los grupos defensores del medio ambiente no es lo mismo situarse frente a un entorno político hostil que frente a uno cooperativo. En Australia fue de utilidad contar con un gobierno de Estado favorable, como también lo fue en los casos de Alberta y Wisconsin. En uno de los casos de Estados Unidos (Nueva York), el éxito frente a un gobierno local hostil se debió exclusivamente a la gran presión ejercida por una alianza entre obreros y ecologistas. En Sudáfrica, la explotación de los recursos naturales y los trabajadores por poderosas empresas multinacionales es tan intensa que solo las estrategias transformadoras radicales parecen viables. En Brasil, India e Indonesia, los programas de biocombustible no lograron beneficiar a la población rural vulnerable debido a estructuras de desigualdad

enquistadas. En Filipinas, solo una campaña conjunta de sindicatos nacionales y organizaciones sindicales internacionales pudo evitar que el gobierno cerrara unilateralmente las minas sin transición justa.

La cooperación entre sindicatos y grupos ecologistas es de capital importancia. En muchos casos, la primera etapa de la coordinación es lograr un entendimiento común de la transición justa entre estos dos grupos. En California, a los grupos ecologistas y a los sindicatos les llevó cierto tiempo encontrar una estrategia común para hacer presión a favor de un programa de incentivos a las energías renovables. En Wisconsin, los sindicatos lograron impedir el cierre unilateral y hallaron una estrategia común de transición justa con los grupos ecologistas que finalmente fue adoptada por el gobierno regional, mientras que en Filipinas los grupos ecologistas respaldaron las medidas unilaterales del gobierno sin transición justa.

El plazo de transición también es crucial: en general, para una transición equilibrada, se precisa un plazo más largo. Si bien ya no disponemos de 50 o 60 años para realizar una transición (como aún fue el caso en el Ruhr), para un proceso de reconversión amplio (como fue el caso de Alberta y, en parte, de ENEL), entre 10 y 12 años parece un plazo realista que también dejaría tiempo para definir planes de transición justa de fundamentos sólidos. Esto tiene especial importancia en las decisiones de inversión y el desarrollo de habilidades. Las situaciones sobrevenidas y de hechos consumados son peores y deben evitarse (véase el caso de Filipinas y, en parte, el de Hazelwood en Australia).

Los pueblos indígenas de muchos países sufren duras condiciones de vida y marginalización socioeconómica. Los programas de desarrollo tradicionales no han logrado atender sus necesidades, y las políticas neoliberales han expoliado sus territorios y recursos naturales sin consecuencias positivas para su bienestar. En muchos países (por ejemplo, Canadá, Estados Unidos, Brasil, México, Australia), la transición justa tiene una importancia considerable para los pueblos indígenas, lo que, a su vez, también puede ser un estímulo a favor de la justicia social y medioambiental.

Puesto que la descarbonización es un objetivo comúnmente compartido en el interés de la humanidad, tanto el papel como la responsabilidad del Estado son indispensables para gestionarlo de manera justa y equilibrada, y mejor aún si se hace estableciendo un fondo específico para las transiciones verdes.

¿Qué pueden hacer los sindicatos?

1) Ser proactivos y definir estrategias de transición justa para el futuro

En primer lugar, el objetivo es proteger a los trabajadores y comunidades de los efectos más adversos de las políticas de descarbonización y, por tanto, el diálogo social es vital. No obstante, los sindicatos no pueden pretender que los gobiernos formulen planes de transición justa. Los sindicatos tienen que ser *proactivos en la gestión de todas las etapas de la transición justa*, pues las estrategias defensivas para preservar un *statu quo* dado no funcionarán. Por ello, los sindicatos no deben dudar en formular y gestionar la agenda ellos mismos si han de cumplirse los objetivos de transición justa. Por esta razón, la construcción de capacidades es esencial y se necesitan alianzas con las organizaciones de la sociedad civil, las ONG y los defensores del medio ambiente. Los ejemplos de Sudáfrica, Estados Unidos y Canadá son una clara muestra al respecto.

2) Implicarse a todos los niveles

Los sindicatos tienen que implicarse activamente a todos los niveles de la toma de decisiones para conformar la transición justa, incluyendo las contribuciones determinadas a nivel nacional y el diálogo facilitador. La planificación estratégica y el diálogo social son los pilares más importantes para los sindicatos con arreglo a la recomendación de las Directrices OIT. Conformar el marco legal e institucional de la transición justa a nivel nacional es importante para que las soluciones concretas de casos de transición justa no dependan de la benevolencia de determinados gobiernos (como en Australia, Estados Unidos y Filipinas). El establecimiento de coaliciones con las ONG medioambientales no solo es beneficioso en casos concretos, sino también para definir marcos legales a nivel nacional. Cuando se idean sistemas de incentivos, los sindicatos pueden insistir (por ejemplo, en adquisiciones públicas) en incluir estándares laborales en los criterios de aplicación y evaluación. En los países en que la desigualdad está profundamente enraizada en las estructuras económicas y sociales, se deberían plantear políticas específicas a fin de beneficiar a grupos vulnerables (por ejemplo, en Sudáfrica, Brasil, India, Indonesia y México).

3) Establecer coaliciones

Hay distintas etapas en el proceso de transición justa con diferentes niveles de urgencia. Los sindicatos se enfrentan a grandes dificultades cuando la reestructuración



verde no se produce por medio de una política y regulación gubernamental planificada, sino por decisiones de empresas privadas (como mostraron los casos de ENEL, Hazelwood y Wisconsin). En esos casos, el establecimiento de amplias coaliciones resulta vital. Aunque usar todos los canales de diálogo social es indispensable, ejercer presión sobre compañías privadas y locales o gobiernos centrales sobre la base de amplias coaliciones puede marcar la diferencia. El caso de Filipinas es claro al respecto. En casos conflictivos con decisiones unilaterales y comunicadas con escasa antelación, el primer y más importante paso es ganar tiempo (un proceso de transición equilibrado necesita un marco temporal ordenado), movilizar coaliciones de intereses y defender a los trabajadores frente a las prácticas de despido abusivo. La consulta y transmisión de información adecuada y oportuna son, pues, de capital importancia.

4) Gestionar transiciones del mercado laboral

Las transiciones del mercado laboral, los planes sociales y las vías hacia nuevos trabajos sostenibles y decentes con un compromiso a largo plazo de desarrollo regional y local son elementos esenciales de una hoja de ruta para una transición justa. Pueden establecerse, a propuesta sindical, programas de capacitación adaptados a las necesidades individuales y ofrecidos por centros

especiales de transición al empleo (como se ve en los ejemplos del Ruhr o de Australia). Para ello, es precisa la participación en un diálogo social proactivo a nivel local y regional en cooperación con todas las partes interesadas. Los sindicatos también deberían insistir en que tanto los empleadores como el Estado asuman la responsabilidad de respaldar los programas de transición laboral, y mejor si es mediante un fondo específico, pero también es necesario luchar por establecer compromisos para cada caso individual.

5) Desarrollar enfoques innovadores de cara al futuro

La transición justa también requiere que los sindicatos *innoven* y vayan más allá del tradicional modelo industrial de protección de los trabajadores cuando estos se enfrentan a reestructuraciones, reducciones de personal o cierres de compañías. Luchar por los derechos de los trabajadores despedidos sigue siendo esencial y vital para una transición justa, pero no es suficiente. La ayuda no concluye con el cese de la relación laboral, pues lo que viene después se refiere igualmente a la transición justa. En los casos de reestructuración con un impacto a nivel regional también es necesario establecer planes de revitalización. Asimismo, los sindicatos necesitan definir nuevas estrategias para organizar a los trabajadores dentro de las estructuras emergentes de una economía baja en carbono.

Referencias:

- ACW. (2018). [http://www.adaptingcanadianwork.ca/Green Collective agreements](http://www.adaptingcanadianwork.ca/Green%20Collective%20agreements): https://www.zotero.org/green_agreements/items
- AFL. (2017). Getting it right: A Just Transition Strategy for Alberta's Coal Workers, Alberta Federation of Labor. Disponible en: https://www.coaltransition.ca/read_the_report
- AIDC. (2016). One Million Climate Jobs. Disponible en: <http://aidc.org.za/download/climate-change/OMCJ-booklet-AIDC-electronic-version.pdf>
- BROAD. (2017). Disponible en: <http://www.broadproject.eu/>
- Comisión Europea. (2016). Energía limpia para todos los europeos, Annex 2. Disponible en: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/ES/COM-2016-860-F1-ES-ANNEX-2-PART-1.PDF>
- CES. (2006). Climate Change and Employment: Impact on Employment in the European Union-25 of Climate Change and CO2 Emission Reduction Measures by 2030 (Brussels).
- . (2011). Rio+20 Resolution on just transition. Disponible en: <https://www.etuc.org/etuc-resolution-rio20-strengthening-social-dimension-sustainable-development>
- . (2017). Resolution on the follow-up of the Paris agreement on climate change. Disponible en: <https://www.etuc.org/documents/etuc-resolution-follow-paris-agreement-climate-change-etuc-views-cop-23#WtSVYeQUmUk>
- . (2018). Involving trade unions in climate action to build a just transition. Disponible en: <https://www.etuc.org/publications/involving-trade-unions-climate-action-build-just-transition#.WwKj6eQUIOx>
- CSI. (2010). Resolución sobre combatir el cambio climático por medio del desarrollo sostenible y una transición justa. Disponible en: [https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/2CO_10-Cambio climático y desarrollo sostenible-final.pdf](https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/2CO_10-Cambio_climatico_y_desarrollo_sostenible-final.pdf)
- . (2017). Just Transition - Where are we now and what's next, ITUC Climate Justice Frontline Briefing 2017. Disponible en: https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/ituc_climate_justice_frontline_briefing_2017.pdf
- CMNUCC. (2015). Acuerdo de París. Disponible en: https://unfccc.int/sites/default/files/spanish_paris_agreement.pdf
- . (2017). NDC Spotlight. Disponible en: <https://unfccc.int/process/the-paris-agreement/nationally-determined-contributions/ndc-spotlight>
- Galgóczi, B. (2014). El largo y sinuoso camino del negro al verde. Décadas de cambio estructural en la cuenca del Ruhr, Boletín Internacional de Investigación Sindical, 2014 / vol. 6 / núm. 2 / pp. 207-240. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---actrav/documents/publication/wcms_375288.pdf
- Giovannini, M. (2013). Social Enterprises for *buen vivir* in Chiapas. Disponible en: [http://www.unrisd.org/unrisd/website/newsview.nsf/\(httpNews\)/D23EF0647F3BCD28C1257B980034954C?OpenDocument](http://www.unrisd.org/unrisd/website/newsview.nsf/(httpNews)/D23EF0647F3BCD28C1257B980034954C?OpenDocument)
- Hospers, G, J. (2004). Restructuring Europe's rustbelt: The case of the German Ruhrgebiet. Disponible en: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/41768/1/38895079X.pdf>
- IBEW. (2009). Madison Gas and Electric, IBEW Local No. 2304 Settlement Summary. Disponible en: <http://ibew2304.com/userfiles/file/Settlement%201/2009%20IBEW%20Settlement%20Summary1.pdf>
- Kohler, B. (1998). Just Transition – A labour view of Sustainable Development, CEP Journal on-line, Summer, Vol. 6, No. 2. Disponible en: http://oldsite.cep.ca/journal/1998_summer/9808just.html
- Labour Network for Sustainability. (2017). Just transition – Just what is it? Disponible en: <http://www.labor4sustainability.org/uncategorized/just-transition-just-what-is-it/>
- Lima, M. B. (2012). The Social Side of Biofuels in Brazil, India and Indonesia. Disponible en: [http://www.unrisd.org/unrisd/website/newsview.nsf/\(httpNews\)/C2241B5AE1EBE36DC1257A4100306D53?OpenDocument](http://www.unrisd.org/unrisd/website/newsview.nsf/(httpNews)/C2241B5AE1EBE36DC1257A4100306D53?OpenDocument)



- 📖 Lipsitz, R. (2016). Huntley, a Case Study: Building Strategic Alliances for Real Change, Western New York Area Labor Federation, AFL-CIO. Disponible en: <http://www.labor4sustainability.org/wp-content/uploads/2016/09/The-Huntley-Experiment.pdf>
- 📖 Mazzocchi, T. (1993). A Superfund for Workers. Earth Island Journal, 9(1), pp. 40-41.
- 📖 NASA. (2018). Disponible en: <https://climate.nasa.gov/news/2680/new-study-finds-sea-level-rise-accelerating/>
- 📖 Olsen, L., y Kemter, D. (2013). International Labour Organization and the Environment – The Way to a Socially Just Transition for Workers in Trade Unions in the Green Economy. Working for the Environment. Disponible en: <https://www.routledge.com/Trade-Unions-in-the-Green-Economy-Working-for-the-Environment/Rathzel-Uzzell-Jackson/p/book/9780415529846>
- 📖 OIT. (2008). Green Jobs: Towards decent work in a sustainable, low-carbon world. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_158727.pdf
- 📖 —. (2015). Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_432865.pdf
- 📖 —. (2017). Decent Work Results 2016-2017. Disponible en: <http://www.ilo.org/IRDashboard/#ae20o9r>
- 📖 —. (2018). Perspectivas sociales y del empleo en el mundo 2018 - Sostenibilidad medioambiental con empleo. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_638150.pdf
- 📖 ONU. (2015). La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Disponible en: <http://undocs.org/es/A/RES/70/1>
- 📖 —. (2018). Accelerating SDG7 Achievement Policy Briefs in Support of The First SDG7 Review at The UN High-Level Political Forum 2018. Disponible en: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/18041SDG7_Policy_Brief.pdf
- 📖 PNUMA. (2017). Emissions Gap Report 2017. Disponible en: <https://www.unenvironment.org/resources/emissions-gap-report>
- 📖 Scott, M. (2012). Kick Coal, Save Jobs Right Now: In Washington State, a blue-green alliance helps phase out dirty energy. Disponible en: <http://vault.sierraclub.org/sierra/201201/kick-coal-save-jobs.aspx>
- 📖 Snell, D. (2018). Just Transition? Conceptual challenges meet stark reality in a “transitioning” coal region in Australia, Globalisations 15/4, Taylor & Francis. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14747731.2018.1454679>
- 📖 SNV. (2018). Disponible en: <http://www.snv.org/project/vietnam-biogas-programme>
- 📖 Stevis, D., Felli, R. (2015). Global labour unions and just transition to a green economy, International Environmental Agreements, marzo 2015.
- 📖 WRC. (2018). NDC Partnership, World Resource Institute, Bonn. Disponible en: http://ndcpartnership.org/system/files/NDCP_Brochure_2018_WEB.pdf
- 📖 Worldwatch Institute. (2011). The State of the World 2011 report.
- 📖 Zabin, C. et al. (2016). Advancing Equity in California Climate Policy: A New Social Contract for Low-Carbon Transition. Disponible en: <http://laborcenter.berkeley.edu/pdf/2016/Advancing-Equity-Executive-Summary.pdf>

