



# Transición Justa. Un enfoque para vincular las agendas climática, económica y social

Serie de  
Estudios Temáticos  
EUROCLIMA+

18

**Comisión Europea**

Dirección General de Asociaciones Internacionales

1049 Bruselas, Bélgica

Tel: + 32 (0)2 299 11 11

Correo electrónico: [info@euroclima.org](mailto:info@euroclima.org)

**Internet**

<https://ec.europa.eu/international-partnerships>

Puede consultar el Estudio Temático en Internet en:

<https://ec.europa.eu/international-partnerships/documents-library>

<http://euroclima.org>

# Transición Justa

Un enfoque para vincular las agendas climática,  
económica y social

**Serie de Estudios Temáticos  
EUROCLIMA+**

**18**

# Créditos

La serie de Estudios Temáticos es financiada por la Unión Europea, en el marco del programa EUROCLIMA de la Comisión Europea. La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de la Unión Europea. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de los autores y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea.

Autoras

**Teresa Cavero y Arantxa Guereña**

Revisión y Redacción

**FIIAPP**

Diseño

**Alexandra Cortés**

Maquetación

**CM2**



## Citación:

Comisión Europea (2021). Transición Justa. Un enfoque para vincular las agendas climática, económica y social. Serie de Estudios Temáticos EUROCLIMA+ n.18. Programa EUROCLIMA, Dirección General de Asociaciones Internacionales. Comisión Europea. Bruselas, Bélgica. 102 p.

PDF ISBN: 978-92-76-32440-9 ISSN: 2363-2585 DOI: 10.2841/33888 MN-AL-21-004-ES-N

© Unión Europea, 2021

Bruselas, Bélgica, 2021

Reproducción autorizada siempre que se cite la fuente.

# Contenido

Resumen .....	III
Abstract .....	IV
Lista de acrónimos .....	V
Prólogo I .....	VI
Prólogo II .....	VIII
1 Introducción.....	1
2 Transición Justa: un marco para la acción .....	5
2.1 Origen y evolución del concepto.....	5
2.2 Un proceso multi-dimensional y multi-actor .....	8
2.3 Principios fundamentales para una Transición Justa .....	9
2.4 Ámbitos de acción.....	11
3 Transición Justa en la agenda global y europea .....	17
3.1 Agenda global de Transición Justa.....	17
3.1.1 Principales hitos a nivel global.....	17
3.2 Agenda europea para la Transición Justa.....	18
3.2.1 Pacto Verde Europeo .....	19
3.2.2 Propuesta de Reglamento para una Ley Europea del Clima .....	21
3.2.3 Mecanismo para una Transición Justa.....	21
3.2.4 Estrategia de financiación del Pacto Verde.....	22
3.2.5 Respuesta de la Unión Europea a la crisis generada por la COVID-19 .....	23
3.2.6 La Transición Justa en las políticas de cooperación internacional de la Unión Europea .....	24
3.2.7 Actores relacionados con la Transición Justa en la Unión Europea.....	24
4 Transición Justa en la agenda española .....	27
4.1 Marco de gobernanza del clima y la Transición Justa en España.....	27
4.1.1 La Estrategia de Transición Justa (ETC).....	28
4.1.2 Los Convenios de Transición Justa.....	30
4.2 Activación de ayudas .....	30
4.3 Actores principales .....	32
4.4 Contexto COVID-19: Acuerdo por la Reactivación Económica y el Empleo.....	33
4.5 Aspectos de interés a destacar del caso español.....	34

<b>5 Transición Justa en la agenda de América Latina .....</b>	<b>37</b>
5.1 Avances regionales en acción climática.....	37
5.2 Estado de la Transición Justa en la región.....	38
5.3 Motores sectoriales para una Transición Justa en la región.....	40
5.3.1 Energía.....	42
5.3.2 Uso de la tierra.....	42
5.3.3 Transporte sostenible.....	44
<b>6 Iniciativas clave en países foco .....</b>	<b>47</b>
6.1 Chile.....	49
6.2 Costa Rica.....	50
6.3 Panamá .....	51
6.4 Perú .....	51
6.5 Uruguay.....	52
<b>7 Una agenda política para la Transición Justa en América Latina.....</b>	<b>55</b>
7.1 Crear trabajo decente .....	55
7.2 Reducir la dependencia del extractivismo.....	56
7.3 Mejorar la gobernanza climática y la coherencia de políticas .....	56
7.4 Fortalecer las capacidades locales.....	57
7.5 Construir consensos y equilibrar el poder.....	57
7.6 Proteger a los más vulnerables.....	57
7.7 Financiar la Transición Justa.....	58
<b>Bibliografía .....</b>	<b>61</b>
<b>Anexo 1 Metodología.....</b>	<b>70</b>
Revisión de literatura.....	70
Entrevistas a informantes clave.....	70
<b>Anexo 2 Fichas país.....</b>	<b>73</b>
<b>Anexo 3 Marco normativo y de políticas sobre cambio climático en los países socios de EUROCLIMA+ .....</b>	<b>96</b>

# Resumen

La Transición Justa es un enfoque sistémico, multidimensional y multi-actor cuya meta consiste en maximizar los beneficios de la descarbonización y minimizar los posibles impactos negativos sobre la actividad económica, los trabajadores, las comunidades y los territorios. En la agenda global se vislumbra como un tercer pilar para la acción climática, junto con la mitigación de las emisiones y la adaptación a los impactos del calentamiento. Sin embargo su aplicación práctica es todavía incipiente.

Sin ser un concepto nuevo, la Transición Justa puede ayudar a impulsar las transformaciones urgentes que necesitamos para evitar el desastre climático y reactivar la economía sin dejar a nadie atrás, gracias a su capacidad de vincular las dimensiones ambiental, económica y social. Pero no se va a producir de forma automática. Requiere estrategias de largo plazo, actuaciones transversales y coherentes desde los distintos sectores de la economía, mecanismos de financiación sostenibles y una gobernanza estable.

En el marco del programa EUROCLIMA+, la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) presenta el estudio temático “Transición Justa: Un enfoque para vincular las agendas climática, económica y social” como una primera aproximación a la temática. En él se parte de una revisión del concepto, sus principios rectores y los ámbitos de acción (Sección 2). A continuación se analiza de qué manera se ha incorporado la Transición Justa a las agendas global y europea, con especial atención al Pacto Verde Europeo, el Mecanismo para una Transición Justa y la respuesta europea a la crisis por la pandemia de la COVID-19 (Sección 3). También se examinan los instrumentos de política pública en el ámbito español, en particular la Estrategia de Transición Justa y los Convenios de Transición Justa (Sección 4). En la región latinoamericana se expone el estado de avance, los sectores con mayor potencial (energía, uso de la tierra y transporte sostenible) y los actores más relevantes (Sección 5). Sigue un análisis más detallado en cinco países foco –Costa Rica, Chile, Panamá, Perú y Uruguay- centrado en los procesos en marcha, avances y desafíos (Sección 6). Incluye una serie de propuestas para una agenda de diálogo político en materia de Transición Justa (Sección 7) y finalmente las implicaciones para la EUROCLIMA+ (Sección 7).

La región latinoamericana puede avanzar hacia la descarbonización sin renunciar al crecimiento económico. Por otro lado, debe hacer un gran esfuerzo en la construcción de resiliencia pues es particularmente vulnerable a los efectos del calentamiento global. A esto se suma la lucha contra la desigualdad, aún más relevante en el actual contexto de pandemia y las crisis económica y social asociadas. El enfoque de Transición Justa puede ayudar a abordar todos estos desafíos al mismo tiempo, integrando la agenda climática con las agendas social y económica para contribuir a un desarrollo sostenible.

## Abstract

The Just Transition is a systemic, multidimensional and multi-actor approach with the goal of maximising the benefits of decarbonisation and minimising the possible negative impacts on economic activity, workers, communities and territories. On the global agenda, it is seen as a third pillar for climate action, along with mitigating emissions and adapting to the impact of global warming. However, its practical application is still in its infancy.

The Just Transition is not a new concept, but it can still help drive the urgent transformations we need in order to avoid climate disaster and reactivate the economy without leaving anyone behind, thanks to its ability to link together the environmental, economic and social dimensions. But this is not going to happen on its own. It will require long-term strategies, cross-cutting and coherent actions from the different sectors of the economy, sustainable financing mechanisms and stable governance.

Within the framework of the EUROCLIMA+ programme, the International and Ibero-American Foundation for Administration and Public Policies (FIIAPP) presents the thematic study “Just Transition: An approach to bring together the climate, economic and social agendas” as a first approach to the issue. It begins with a review of the concept, its guiding principles and the areas of action (Section 2). It then analyses how the Just Transition has been incorporated into the global and European agendas, with special attention to the European Green Deal, the Mechanism for a Just Transition and the European response to the crisis caused by the COVID-19 pandemic (Section 3). It also examines public policy instruments in the Spanish sphere, in particular the Just Transition Strategy and the Just Transition Agreements (Section 4). In Latin America, it exposes the state of progress, the sectors with the greatest potential (energy, land use and sustainable transport) and the most relevant actors (Section 5). A more detailed analysis follows in five focus countries – Costa Rica, Chile, Panama, Peru and Uruguay – focusing on ongoing processes, progress and challenges (Section 6). It includes a series of proposals for a political dialogue agenda on Just Transition (Section 7) and finally the implications for the Programme EUROCLIMA+ (Section 7).

Latin America region can move towards decarbonisation without giving up economic growth. On the other hand, the region must make a great effort to build resilience as it is particularly vulnerable to the effects of global warming. Added to this is the fight against inequality, even more relevant in the current context of the pandemic and its associated economic and social crises. The Just Transition approach can help address all of these challenges at the same time, integrating the climate agenda with the social and economic agendas to contribute towards sustainable development.

## Lista de Acrónimos

AGE	Administración General del Estado
BEI	Banco Europeo de Inversiones
CMNUCC	Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático
ENACE	Estrategia Nacional de Acción por el Empoderamiento Climático
ETJ	Estrategia de Transición Justa
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
FIIAPP	Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas
GCCA	Alianza Mundial contra el Cambio Climático
GEI	Gases de efecto invernadero
IDEA	Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía
ITJ	Instituto para la Transición Justa
ITUC	Confederación Sindical Internacional (por sus siglas en inglés)
MITECO	Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico
MFP	Marco de Financiación Plurianual
NDC	Contribución Determinada a Nivel Nacional
NGEU	Next Generation UE
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PLCCTE	Proyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética
PNEC	Plan Nacional de Energía y Clima
UE	Unión Europea



# Prólogo I

## Anna Terrón Cusí

Directora de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas.

**L**a humanidad comparte la visión de un mundo neutro en carbono, sin desigualdades, inclusivo. Un mundo próspero, en equilibrio entre el planeta y las personas. Por eso hoy la transición ecológica no es una opción, sino una obligación surgida de los acuerdos internacionales alcanzados, no sin esfuerzos, en los últimos años.

Los retos que este ideal plantea son enormes, como complejas son las interdependencias entre las dimensiones medioambiental, económica y social del desarrollo sostenible. No podemos hablar de cambio climático sin hacer el vínculo con bienestar social, salud, lucha contra la pobreza o las vulnerabilidades. Y no podemos hablar de transición ecológica, de mitigación de los daños infligidos al medio ambiente sin preguntarnos por el empleo, por las oportunidades económicas que hagan frente a la desigualdad.

El esfuerzo en esta ruta se ha visto amenazado más si cabe por la irrupción de la COVID-19. La llegada de la pandemia ha impuesto nuevas prioridades, no necesariamente alineadas con la lucha contra el cambio climático. Esta situación crítica ofrece un momento para aumentar la ambición, para “reconstruir mejor” con la Transición Justa como garante de un desarrollo sostenible en sus tres dimensiones. El concepto de “transición justa” está en la esencia de la Agenda 2030 y debemos prestarle la debida atención durante

esta década de acción para los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

El presente estudio temático quiere contribuir a la construcción del concepto de Transición Justa desde la experiencia compartida de Europa y América Latina. Parte de la base de que la Transición Justa constituye el tercer pilar fundamental, junto con la mitigación y la adaptación, de la transición ecológica.

Este enfoque pretende enlazar las dimensiones ambiental, económica y social, funcionando como catalizador y equalizador de las medidas que se tendrán que poner en marcha ante el desafío climático. El diálogo social, el acceso al empleo, la igualdad de género y la protección de los más vulnerables han de estar presentes en el diseño de los planes y políticas climáticas del futuro, garantizando una salida de esta crisis global hacia un mundo social, económica y ambientalmente justo.

Desde la nueva Comisión Europea y la administración Von der Leyen se ha demostrado el compromiso de impulsar una ambiciosa agenda climática para hacer de Europa el primer continente climáticamente neutro de aquí al año 2050. Prueba de ello ha sido la puesta en marcha del Pacto Verde Europeo nada más estrenar su mandato (en diciembre de 2019), la propuesta de ley del Clima (marzo 2020) y el Mecanismo de

Transición Justa. Sin duda, un escenario relevante para la cooperación internacional y concretamente para la española.

España es un país pionero en la incorporación del enfoque de Transición Justa en el diseño de estrategias y planes orientados a afrontar el desafío de la transición hacia una economía descarbonizada, alineada siempre con los países socios en el marco de la Unión Europea y la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático.

La Estrategia de Transición Justa es uno de los tres pilares que contempla el gobierno español para abordar las transformaciones que, en el nuevo contexto global y surgido a raíz de las consecuencias de la acción humana en el marco descrito, nos demanda la realidad física del planeta -las otras dos serán Ley de Cambio Climático y Transición Energética y el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC)-.

Abordar una transición hacia modelos de sociedades descarbonizadas va a suponer una transformación radical de algunos sectores económicos clave en la mayoría de las economías del planeta, lo que conllevará efectos de reestructuración sobre mercados laborales y actividades económicas, susceptibles de poner en riesgo a una parte muy importante de la población.

La Transición Justa es el enfoque que necesariamente debe acompañar estos procesos de cambio para evitar o paliar los efectos negativos que van a impactar sobre las poblaciones más vulnerables para abordar estos cambios con la mirada puesta en apoyar la equidad y la cohesión social, convirtiendo este escenario en una oportunidad para mejorar la calidad de vida de toda la población y evitar, sobre todo, “que nadie se quede atrás”.

El estudio que contempla este documento se convierte en una oportunidad para el trabajo y el diálogo en el desarrollo de mecanismos dentro de la cooperación internacional aportando un análisis

claro y conciso de elementos claves para incorporar la Transición Justa. Aborda la dimensión europea, la experiencia española, referente en el impulso de estrategias a largo plazo, y con especial relevancia, la profundización en casos concretos de la región de América Latina que indican un escenario significativo para el cambio en 2050. Desde la cooperación española y europea, en el marco del programa EUROCLIMA+, la FIIAPP apuesta por incorporar el enfoque de la transición justa en el acompañamiento al diseño de las políticas climáticas necesarias para que los países de la región latinoamericana den cumplimiento a los compromisos adquiridos con su adhesión al Acuerdo de París. La puesta en común de las experiencias que desde España y América Latina se están implementando en esta materia, esperamos pueda servir de inspiración a otros países de la región para abordar el desafío climático con equidad y justicia, garantizando la cohesión social y sentando las bases para la construcción de un futuro sostenible para todos.

**Anna Terrón Cusí**

*Directora de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas.*



## Prólogo II

### **Felice Zaccheo**

Jefe de Unidad para Operaciones Regionales en América Latina y el Caribe, en la Dirección General de Asociaciones Internacionales (DG-INTPA) de la Comisión Europea.

Las transformaciones que el mundo reclama hoy para contener el aumento de la temperatura del planeta en los márgenes de seguridad que avala la ciencia, exigen plantear un escenario de futuro -a 2050- que impulse políticas ambiciosas de descarbonización y neutralidad climática. Sin duda, un horizonte que necesita de mecanismos y recursos para abordar los cambios que la Unión Europea debe impulsar hacia una Economía Verde y Sostenible.

El Pacto Verde Europeo, publicado en diciembre de 2019 por la Comisión Europea, se convierte en la hoja de ruta para “transformar la UE en una sociedad equitativa y próspera, dotada de una economía sostenible, eficiente en el uso de los recursos, competitiva y con cero emisiones netas de gases de efecto invernadero en 2050”. Un potente instrumento que busca desarrollar políticas económicas sostenibles y verdes, a la vez que dota claramente de capacidad financiera a la Unión Europea y a sus estados miembros, definiendo medios para reducir las emisiones, impulsando el cuidado del medio ambiente y la biodiversidad, generando nuevas oportunidades económicas y mejorando la calidad de vida de la ciudadanía.

Sin embargo, en las transformaciones que va a suponer asumir este desafío, no es posible “dejar a nadie atrás”. Para la Unión Europea es necesario establecer mecanismos que permitan enfocar sus efectos en un marco de oportunidad de cambio,

garantizando que el nuevo escenario se construya sobre la base de la cohesión social y la equidad. El enfoque de Transición Justa nos permite pensar y diseñar las políticas públicas climáticas del mañana incorporando las dimensiones social y económica desde una posición transversal, con una orientación pragmática y en coherencia con la agenda 2030.

En marzo del 2020 la Comisión Europea presentó la Propuesta de Reglamento para una Ley Europea del Clima, y definiendo como objetivo jurídicamente vinculante cero emisiones netas de gases de efecto invernadero de aquí a 2050, incluidas las medidas para hacer un seguimiento de los avances y ajustar las acciones en consecuencia. La oportunidad que supone este escenario normativo impulsó a su vez recursos relevantes como el Mecanismo de Transición Justa, apoyado por un fondo que supone una inversión de al menos 100.000 millones de euros durante el período 2021-2027 en las regiones más afectadas.

La crisis sanitaria actual generada por la Covid 19 ha puesto de manifiesto la necesidad de atender a colectivos en situación de riesgo, que han visto mermadas sus posibilidades de desarrollo y aumentada su vulnerabilidad ante los efectos del cambio climático. La iniciativa de la UE conlleva un contundente paquete de acciones y medidas que suponen una apuesta decidida por una economía

verde con especial atención a la vulnerabilidad, y situando la agenda social y climática en el foco de actuación prioritario, coordinado con medidas económicas sostenibles en un futuro verde.

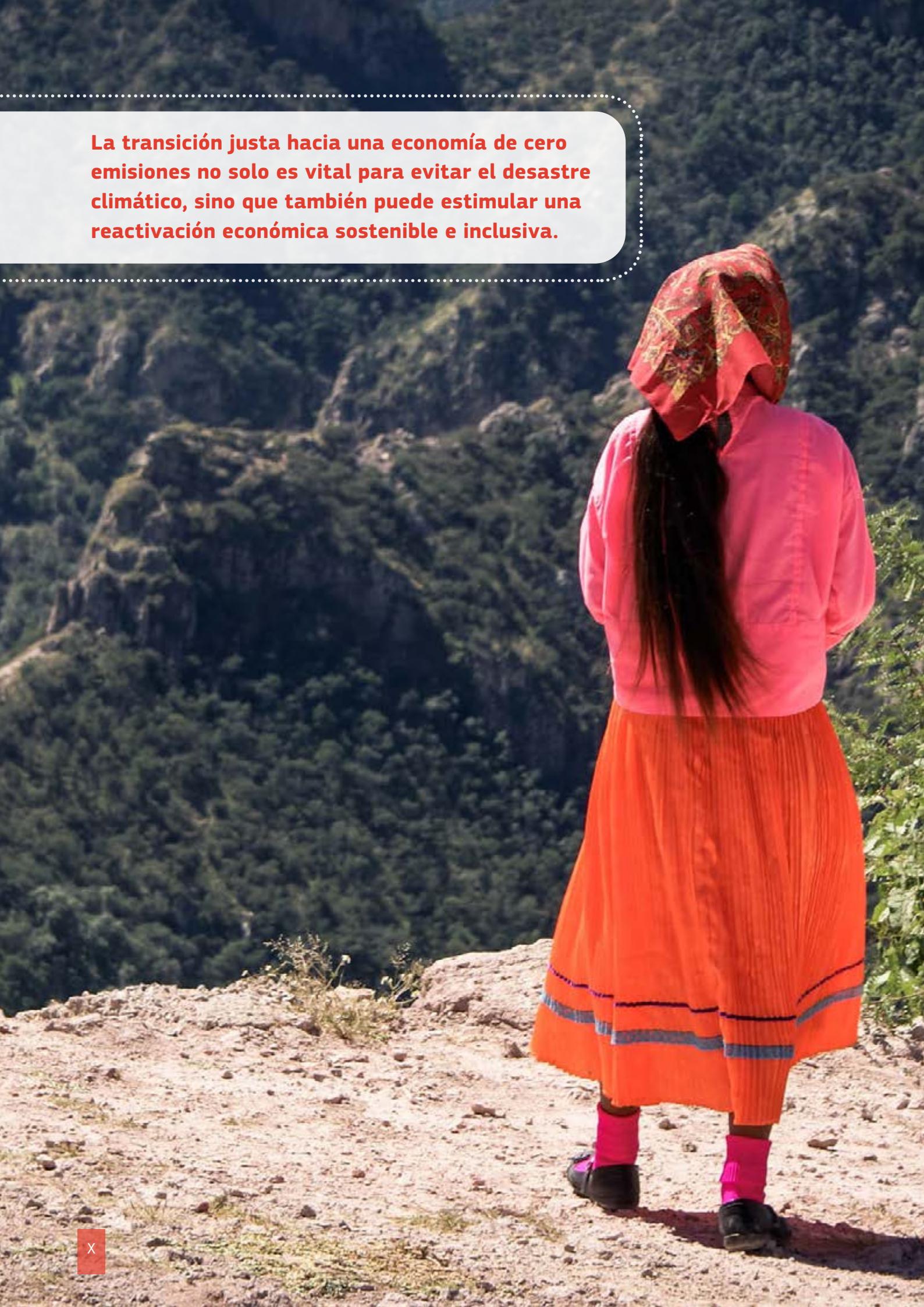
Euroclima+ es el programa insignia de cooperación regional entre la Unión Europea y América Latina en materia de Cambio Climático. Entre sus fines, atiende especialmente a los esfuerzos de la región en la reducción del impacto climático con especial atención a grupos en situación de vulnerabilidad, poniendo de relieve la trascendencia de avanzar en la región en el desarrollo de políticas de descarbonización que integren la transición justa como parte de sus estrategias. América Latina ha avanzado mucho en componentes clave, como las políticas activas de empleo verde, la participación de las comunidades indígenas, la igualdad de género, o el impulso a las energías renovables articuladas bajo el enfoque de la transición justa, que implica una transversalización de lo social como eje prioritario para el crecimiento sostenible. A lo largo del documento podremos profundizar en aspectos relevantes y experiencias desarrolladas tanto en la Unión Europea, (España), como en América Latina (Chile, Costa Rica, Panamá, Perú y Uruguay), que aportan luz y propuestas claras sobre cómo avanzar desde una mirada integral en las tres dimensiones del desarrollo sostenible –económica, ambiental y social– con el gran reto de alcanzar un equilibrio entre las distintas prioridades ante el desafío del cambio climático.

### **Felice Zaccheo**

*Jefe de Unidad para Operaciones Regionales en América Latina y el Caribe, en la Dirección General de Asociaciones Internacionales (DG-INTPA) de la Comisión Europea.*



**La transición justa hacia una economía de cero emisiones no solo es vital para evitar el desastre climático, sino que también puede estimular una reactivación económica sostenible e inclusiva.**



# 1. Introducción

Este documento presenta los resultados del estudio realizado por la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) sobre la temática de Transición Justa, dentro de su desempeño como parte del programa EUROCLIMA+. Se trata de un análisis prospectivo, cuyo objetivo es contribuir a comprender las implicaciones de la agenda de transición justa, identificar buenas prácticas y el estado de apropiación e implementación en América Latina.

El enfoque de Transición Justa puede ayudar a impulsar la acción climática en el actual contexto global de pandemia, ante el riesgo de que la apremiante necesidad de reactivación económica eclipse otros objetivos igualmente urgentes. Al vincular las agendas ambiental, social y económica, esta visión permite identificar metas compartidas y potenciar sinergias. Su énfasis en la equidad y en la dimensión del empleo puede lograr mayor aceptación social e impulso político, así como recursos financieros imprescindibles para impulsar los profundos cambios estructurales que exige el reto climático.

Bien gestionada, la transición hacia una economía de cero emisiones no solo es vital para evitar el desastre climático, sino que también puede estimular una reactivación económica sostenible e inclusiva. Pero esto no se va a producir de manera automática, sino que es necesario anticipar los cambios y adoptar medidas de política que sean oportunas y eficaces.

Tal y como afirma el Pacto Verde Europeo: *“La transición solo puede tener éxito si se lleva a cabo de manera justa e integradora. Los más vulnerables*

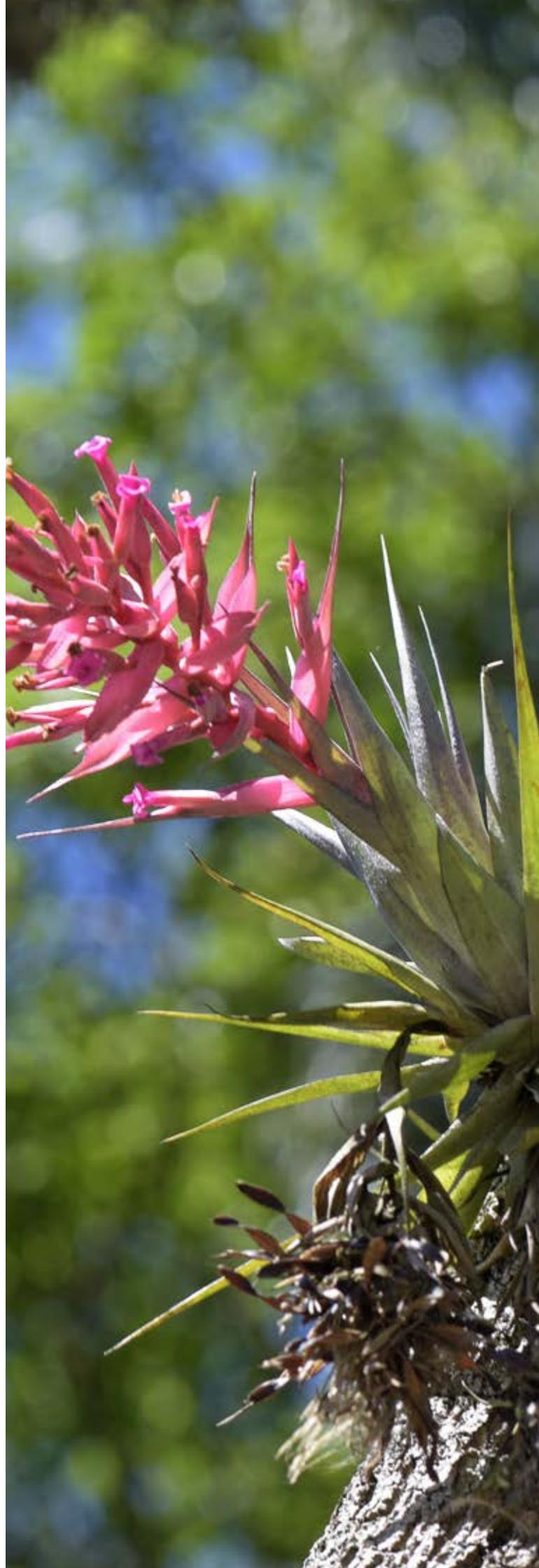
*son los que están más expuestos a los efectos nocivos del cambio climático y la degradación del medio ambiente. Al mismo tiempo, gestionar la transición dará lugar a cambios estructurales importantes en los modelos empresariales, las competencias necesarias y los precios relativos. A los ciudadanos les afectará de distintas maneras, según sus circunstancias sociales y geográficas. No todos los Estados miembros, regiones y ciudades parten del mismo punto para iniciar la transición, ni tienen la misma capacidad de respuesta. Estos retos requieren una energética respuesta política a todos los niveles.”*

Este estudio es una primera aproximación dirigida a explorar: 1) los distintos enfoques sobre el concepto de Transición Justa desde las diversas perspectivas; 2) el estado de avance en cuanto a políticas, estrategias y programas de acción en materia de Transición Justa en los ámbitos europeo, español y latinoamericano; 3) los actores clave involucrados; 4) los principales hitos; y 5) las iniciativas más relevantes en la región latinoamericana.

El estudio se ha realizado a lo largo de cuatro meses (julio - octubre 2020). La recopilación de información se ha basado en la revisión de literatura y entrevistas a informantes clave (ver Anexo metodológico). Además del panorama regional, se ha realizado un análisis más detallado en cinco países foco: Chile, Costa Rica, Panamá, Perú y Uruguay. La selección de estos países responde a varios criterios: 1) que esté en marcha o se vaya a iniciar próximamente un proceso de diálogo para identificar prioridades y definir el acompañamiento que se pueda brindar en los próximos años; 2) que exista compromiso con la

acción climática desde el nivel de gobierno; y 3) que se encuentre en proceso de actualización de su respectiva NDC o de elaboración de la estrategia climática a largo plazo. También se pretende mostrar los diversos grados de avance en cuanto a la acción climática en la región y las distintas circunstancias nacionales.

A esta primera sección introductoria sigue la Sección 2, donde se presenta el marco conceptual y un marco para la acción que incluye los principios fundamentales de la Transición Justa y los ámbitos de acción. La Sección 3 analiza el estado del tema en las agendas global y europea destacando los principales hitos, los procesos en marcha y los actores más relevantes en los respectivos ámbitos. A continuación, la Sección 4 explora los principales instrumentos de política pública, el marco de gobernanza y los actores principales en el ámbito español, con especial énfasis en la Estrategia de Transición Justa y los Convenios de Transición Justa. En la Sección 5 se exponen los avances en acción climática en la región latinoamericana, en qué medida se ha incorporado la Transición Justa, los sectores con mayor potencial y los actores clave en la región. La Sección 6 presenta el resultado de analizar los cinco países foco de estudio (Chile, Costa Rica, Panamá, Perú y Uruguay) mediante una herramienta de análisis que evalúa en qué medida la Transición Justa está presente en el marco normativo nacional, cuyo resultado se detalla en las fichas país. La Sección 7 propone algunos posibles puntos para una agenda de diálogo político con la región en materia de Transición Justa.



**La idea de una Transición Justa no es nueva, aunque solo recientemente se ha adoptado de manera generalizada en la agenda climática internacional. Sin embargo, todavía existen distintas interpretaciones sobre lo que significa en la práctica: “Transición”, ¿hacia dónde? y “Justa”, ¿para quién?.**

**Los principios para una Transición Justa se basan en marcos globales ya existentes y consolidados en materia de cambio climático, derechos humanos, normas laborales y crecimiento inclusivo.**



## 2. Transición Justa: un marco para la acción

La Transición Justa se empieza a consolidar como un tercer pilar en la acción climática, junto con la Mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y la Adaptación a los impactos del calentamiento global. Por su énfasis en vincular las dimensiones ambiental, económica y social, puede ayudar a catalizar las transformaciones que se necesitan con urgencia, sobre todo ante la necesaria reactivación económica y social debido a la pandemia.

La idea de una Transición Justa no es nueva, aunque solo recientemente se ha adoptado de manera generalizada en la agenda climática internacional. Sin embargo, todavía existen distintas interpretaciones sobre lo que significa en la práctica: “Transición”, *¿hacia dónde?* y “Justa”, *¿para quién?*

A continuación, se revisa el origen del concepto y cómo ha ido evolucionando desde la perspectiva de los distintos actores. Se analiza también su carácter multi-dimensional, los principios básicos sobre los que se asienta y los posibles ámbitos de política en los que se puede llevar a la práctica.

### 2.1 Origen y evolución del concepto

El concepto de Transición Justa vio la luz en la década de 1980 en Estados Unidos en el contexto de la guerra fría, cuando las políticas de desarme provocaron una caída del empleo en el sector armamentístico. Los sindicatos exigieron al gobierno una compensación justa y alternativas laborales para poder adaptarse a los tiempos de paz. Esta idea se retomaría una década más tarde, cuando los sectores industriales se vieron afectados por el cierre y la reconversión de

actividades contaminantes que incumplían la normativa ambiental<sup>1</sup>.

Superando el falso dilema entre proteger el empleo o el medio ambiente, el movimiento ambientalista forjó una alianza con el movimiento sindical para exigir transformaciones que al mismo tiempo fuesen beneficiosas para el entorno natural y para la sociedad. Desde el año 2000 las organizaciones de trabajadores han jugado un papel muy activo en las negociaciones internacionales sobre el cambio climático, señalando la necesidad de abordar adecuadamente las consecuencias sociales y laborales de las políticas climáticas. Desde el ámbito de la investigación se ha contribuido a desarrollar el concepto de Transición Justa, en el contexto de las políticas de mitigación del cambio climático y muy relacionado con el mundo del empleo<sup>2</sup>.

En la 102<sup>a</sup> **Conferencia Internacional del Trabajo** celebrada en 2013, gobiernos, organizaciones empresariales y sindicales acordaron un marco de trabajo sobre desarrollo sostenible, trabajo decente y empleo verde al que denominaron Transición Justa<sup>3</sup>. Dicho marco sentó las bases de la visión sobre el cambio hacia un

1. La primera mención a una transición justa se atribuye al líder sindical y veterano de guerra estadounidense Tonny Mazzocchi. Ver The Just Transition Initiative (2020) *Just Transition Concepts and Relevance for Climate Action. A Preliminary Framework*
2. Ver, entre otros, Rosenberg, A. (2010) ‘Building a Just Transition: The linkages between climate change and employment’. *International Journal of Labour Research* 2, 125-161
3. Resolución sobre desarrollo sostenible, trabajo decente y empleo verde, adoptada en la 102<sup>a</sup> Conferencia de la Organización internacional del Trabajo, disponible [aquí](#).

futuro bajo en emisiones, los principios básicos, el papel de los distintos actores y las esferas de la política donde es necesario actuar.

Gracias a la presión ejercida en las sucesivas cumbres mundiales por parte de las organizaciones sindicales, la Transición Justa finalmente fue incluida en el preámbulo del **Acuerdo de París** adoptado en 2015, donde se señala la necesidad de tener en cuenta *"los imperativos de una transición 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"* (Preámbulo del Acuerdo de París, 2015).

Un año después, en 2016, la Confederación Sindical Internacional (ITUC, por sus siglas en inglés) creó el **Centro para la Transición Justa**, una plataforma desde donde promover el diálogo social entre gobiernos, empresas, trabajadores y comunidades con el fin de acelerar una transformación hacia un futuro de cero emisiones que garantice el empleo, la protección social y el desarrollo de competencias profesionales para todos los trabajadores y trabajadoras afectados por las políticas climáticas<sup>4</sup>. La visión del Centro para la Transición Justa es la siguiente:

La Transición Justa “[es] un puente desde donde estamos hoy hacia un futuro donde todos los trabajos sean verdes y decentes, la pobreza se haya erradicado y las comunidades sean prósperas y resilientes. Se trata de un enfoque sistémico y del conjunto de la economía hacia la sostenibilidad. Incluye tanto las medidas para reducir el impacto de la pérdida de empleo y el desmantelamiento de la industria sobre los trabajadores y las comunidades, como las medidas para producir nuevo empleo verde y decente, comunidades y sectores saludables.”<sup>5</sup>

Es decir, no se trata solo de garantizar un proceso de descarbonización responsable, sino también de

4. Confederación Sindical Internacional (*International Trade Union Confederation*, ITUC). Para más información ver [aquí](#).
5. Traducido de Smith, S. (2017) Just Transition: a report to the OECD. Just Transition Centre

desarrollar alternativas válidas para un desarrollo sostenible, resiliente e inclusivo.<sup>6</sup>

Dos años después, en la COP-24 de Katowice (Polonia, 2018) más de cincuenta países suscribían la **Declaración por una Transición Justa**<sup>7</sup>. Sin embargo, esta declaración fue cuestionada por los sectores ambientalistas ya que carece de compromisos concretos y, según éstos, podría ser utilizada como excusa para retrasar los cambios necesarios.

En el plano internacional, el concepto de Transición Justa no se ha definido jurídicamente, pero sí ha sido refrendado en distintos instrumentos internacionales. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha desarrollado el concepto hacia su aplicación práctica, siempre desde la perspectiva de sus constituyentes: gobiernos, organizaciones de trabajadores y de empleadores. En 2015 dio a conocer las **Directrices de política para una Transición Justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles**<sup>8</sup>, basadas en los cuatro pilares del trabajo decente: diálogo social, protección social, derechos laborales y empleo. En ellas se destaca la necesidad de atender especialmente los sectores, regiones, trabajadores y comunidades que podrían resultar más perjudicados, así como de alcanzar mayor coherencia entre la acción climática y las políticas macroeconómicas, industriales, laborales y empresariales. Describen la visión, los desafíos y las oportunidades que presenta la Transición Justa, tales como la creación de *empleo verde*<sup>9</sup>. Y finalmente proponen una serie

6. Robins et. al. (2019) *Why a just transition is crucial for effective climate action. Principles for Responsible Investment*
7. Ver *Solidarity and Just Transition Silesia* sobre Solidaridad y Transición Justa [aquí](#).
8. OIT (2015) *Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra
9. La OIT calcula que la acción para alcanzar los objetivos del Acuerdo de París podría crear 24 millones de empleos en generación de energía limpia, vehículos eléctricos y eficiencia energética, y provocaría la pérdida de unos 6 millones de empleos, lo que supone una ganancia neta de 18 millones de empleos. Ver OIT (2018) *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo 2018: Sostenibilidad medioambiental con empleo*, disponible [aquí](#).

de principios rectores y pautas para los gobiernos, trabajadores y empleadores en lo que respecta al diseño, la aplicación y la supervisión del marco político para garantizar una transición justa<sup>10</sup>.

A partir de esta primera visión, muy centrada en el mundo del trabajo, distintos colectivos han contribuido a ampliar el concepto de Transición Justa hacia una transformación del conjunto de la sociedad, la economía y los territorios. Una parte del movimiento sindical, sin dejar de lado las necesidades inmediatas de los trabajadores, plantea objetivos de cambio de mayor alcance como el control democrático de sectores económicos clave (tales como el energético) o la defensa de los bienes públicos<sup>11</sup>.

Por su parte, las organizaciones de la sociedad civil que se articulan en torno al enfoque de **Justicia Climática** han reinterpretado la idea de Transición Justa, relacionando el calentamiento global con problemas sistémicos de nuestro modelo de crecimiento<sup>12</sup>. Junto con los países en desarrollo, han puesto sobre la mesa la paradoja de que los países y poblaciones más empobrecidas, que son quienes menos responsabilidad tienen en el calentamiento global, sean quienes más intensamente sufren sus consecuencias.

El enfoque de Justicia Climática expone cómo las desigualdades sociales y económicas incrementan la exposición y la vulnerabilidad de determinados colectivos en función de su nivel de

- 
10. Se trata de las siguientes: i) políticas macroeconómicas y de crecimiento, ii) políticas industriales y sectoriales, iii) políticas relativas a las empresas, iv) desarrollo de competencias, v) seguridad y salud en el trabajo, vi) protección social, vii) políticas activas del mercado de trabajo, viii) derechos y ix) diálogo social y tripartismo.
  11. Es la posición de la plataforma sindical internacional *Trade Unions for Energy Democracy*. Ver Sweeney, S. y J. Treat (2018) *Trade Unions and Just Transition. The Search for a Transformative Politics*, Trade Unions for Energy Democracy (TUED), Working Paper No. 11, New York
  12. Ver, por ejemplo, la campaña **Global Campaign to Demand Climate Justice**, o los movimientos **Global Justice Now** y **Climate Justice Alliance**.

ingresos, sexo, raza, etnia o lugar de residencia, entre otros, siendo los territorios rurales, las áreas costeras y las áreas urbanas marginales los más expuestos a eventos climáticos extremos. Los grupos más afectados a menudo son también los que disponen de menor acceso y control sobre los recursos que permiten hacer frente a los shocks. Las mujeres, y en particular las mujeres rurales, sufren desproporcionadamente los impactos de la crisis climática. Los roles impuestos les asignan responsabilidades que cada vez son más costosas (tales como la alimentación o el abastecimiento de agua a las familias) y tienen menor control sobre recursos fundamentales para la construcción de resiliencia, como la tierra o el agua<sup>13</sup>.

El **Mecanismo Internacional de Varsovia sobre Pérdidas y Daños asociados con las Repercusiones del Cambio Climático**<sup>14</sup> es un instrumento clave en este sentido, pues busca compensar a los sectores más impactados por el cambio climático –tanto debido a los eventos extremos como a las crisis de desarrollo lento, como la sequía– cuando no es posible la adaptación. Sin embargo, todavía está sin resolver la gobernanza de este mecanismo, así como su financiamiento, y preocupa el limitado avance en su implementación.

La **Alianza por la Justicia Climática** va más allá, y defiende un cambio radical en nuestros patrones de producción y consumo para pasar de una economía extractiva – basada en la explotación laboral y de la naturaleza, el consumismo y la acumulación de riqueza – a una economía regenerativa – basada en la cooperación y la restauración de los sistemas naturales y que persiga el bienestar humano y ecológico<sup>15</sup>.

- 
13. Para más información ver UN Women Watch (2009) *Women, Gender Equality and Climate Change*, Fact sheet. Disponible [aquí](#).
  14. Se estableció en Varsovia en 2013 en el marco de la COP19. Para más información, ver Decisión 2/CP.21. Warsaw International Mechanism for Loss and Damage associated with Climate Change Impacts. FCCC/CP/2015/10/Add.2 y sitio web [aquí](#).
  15. Para ampliar información ver los Principios de Transición Justa de *Climate Justice Alliance*, disponibles [aquí](#).

Desde la perspectiva de los movimientos campesinos e indígenas, la idea de justicia pasa necesariamente por el respeto a los **derechos territoriales**. Alertan sobre el hecho de que con el calentamiento global se esté acentuando la presión sobre la tierra, los bosques y el agua, así como del riesgo que implican las soluciones basadas en la naturaleza para los derechos de tenencia. Garantizar los derechos territoriales de los pueblos indígenas es central en las estrategias de mitigación del cambio climático y una estrategia de bajo costo para que los países en desarrollo cumplan con sus compromisos de mitigación<sup>16</sup>.

En este sentido, resulta muy oportuno el **Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe**, adoptado en Escazú (Costa Rica) el 4 de marzo de 2018. Este acuerdo busca garantizar el derecho de todas las personas a la información, la participación pública y la justicia en asuntos ambientales, incluido el cambio climático y el aumento de la resiliencia ante desastres. Se trata del único acuerdo vinculante emanado de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible (Río+20), el primer acuerdo regional ambiental de América Latina y el Caribe y el primero en el mundo en contener disposiciones específicas sobre defensores de derechos humanos en asuntos ambientales. Pero hasta ahora solo ha sido ratificado por 9 de los 33 países de la región, y se necesitan 11 para que entre en vigor<sup>17</sup>.

16. Para más información ver Pearce, F. (2016) *Territorio común: Garantizar los derechos a la tierra y proteger el planeta*. Oxfam; y Ding, H. et. al. (2016) *Beneficios climáticos, costos de tenencia. Razones económicas para asegurar los derechos de las tierras indígenas en el Amazonas*. World Resources Institute

17. El Acuerdo de Escazú ha sido ratificado por Antigua y Barbuda, Bolivia, Ecuador, Guyana, Nicaragua, Panamá, San Vicente y las Granadinas, Saint Kitts y Nevis y Uruguay. Más información [aquí](#)

## 2.2 Un proceso multi-dimensional y multi-actor

El enfoque de Transición Justa aborda al mismo tiempo las tres dimensiones del desarrollo sostenible –económica, ambiental y social– con el gran reto de alcanzar un equilibrio entre las distintas prioridades. Tiene una fuerte dimensión territorial ya que las transformaciones afectan a áreas geográficas concretas. Pero lo que hace único a este enfoque es que sitúa el principio de **equidad en el centro** de todo proceso de transformación hacia la descarbonización de las economías. Esto exige anticipar de qué manera se verán afectados los distintos actores y establecer procesos de diálogo con el objetivo de distribuir de manera justa tanto los costes de la transformación como sus posibles beneficios.

Ningún actor puede lograr la Transición Justa por sí solo. Es necesaria la concertación de esfuerzos entre:

Los **gobiernos**, liderando el proceso de cambio mediante el diseño y puesta en marcha de políticas, planes y estrategias sustentadas en un diálogo social amplio, buscando la máxima coherencia y coordinación entre las distintas esferas de gobierno.

Los **organismos de desarrollo y financieros**, facilitando el acompañamiento, el desarrollo de capacidades y la dotación de recursos para poner en marcha acciones que contribuyan a una Transición Justa y hagan de ésta un motor de desarrollo y creación de empleo.

Los **trabajadores** y los **sindicatos**, anticipándose a las posibles pérdidas de empleo por la descarbonización de la economía, y priorizando la creación de alternativas de trabajo decente y la protección social para amortiguar los posibles impactos en sectores afectados.

Las **comunidades campesinas** y los **pueblos indígenas**, fortaleciendo su resiliencia para hacer frente a las consecuencias directas del calentamiento global, así como de las medidas

para hacerle frente, y participando de las nuevas oportunidades de desarrollo y de los beneficios asociados a la transición ecológica, como la ampliación de acceso a fuentes de energía renovable o al pago por servicios ecosistémicos.

Los **movimientos feministas**, contribuyendo a identificar los impactos diferenciados sobre las mujeres y las acciones específicas para atender sus necesidades, así como fortaleciendo su papel como agentes de cambio.

Los **consumidores**, teniendo en cuenta los impactos, por ejemplo, de la eliminación de subsidios a los combustibles fósiles sobre la equidad tarifaria, así como los posibles impactos de medidas fiscales como el impuesto al carbono.

La **ciudadanía** en general y las organizaciones de la sociedad civil, participando activamente en el diseño de políticas, desde lo local a lo nacional.

Las **empresas**, incorporando la dimensión social y ambiental a sus prácticas empresariales y, aquellas involucradas directamente en la transición hacia la descarbonización, haciéndose cargo del acompañamiento de los empleos afectados y de llevar a cabo el cierre de las actividades de manera ambiental y socialmente responsable.

Los **inversores**, orientando la financiación y los proyectos de inversión hacia sectores y actividades compatibles con los principios y objetivos de la Transición Justa.

La **Academia**, avanzando en el desarrollo de conocimiento y el análisis sobre la conceptualización y las experiencias prácticas en Transición Justa.

## 2.3 Principios fundamentales para una Transición Justa

La visión hacia una Transición Justa se asienta en una serie de principios compartidos que ayudan a definir *hacia dónde* se quiere transitar y, sobre todo, *cómo* hacerlo. En cada contexto los pasos a dar serán diferentes, pero la meta común es **maximizar los beneficios de la transición y minimizar los impactos negativos sobre la actividad económica, los trabajadores, las comunidades y los territorios**.

La Transición Justa está íntimamente relacionada con la **Agenda de Desarrollo Sostenible**, principalmente con el ODS 13 (acción por el clima) y también con los ODS 1 (fin de la pobreza), ODS 5 (igualdad de género), ODS 7 (energía asequible), ODS 8 (trabajo decente), ODS 9 (industria, innovación e infraestructura), ODS 10 (reducción de las desigualdades), ODS 11 (ciudades y comunidades sostenibles), ODS 12 (producción y consumo responsables) y ODS 15 (ecosistemas terrestres)<sup>18</sup>.

Los principios para una Transición Justa se basan en marcos globales ya existentes y consolidados en materia de *cambio climático, derechos humanos, normas laborales y crecimiento inclusivo*. La revisión de la literatura ha permitido identificar los siguientes<sup>19</sup>:

**Responsabilidades comunes pero diferenciadas**<sup>20</sup>: significa que, si bien todos los países deben contribuir a mitigar el calentamiento

18. Ver Objetivos de Desarrollo Sostenible [aquí](#).

19. Basado, entre otros, en OIT (2015) *Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos*, Organización Internacional del Trabajo, disponible [aquí](#).

20. Este principio fue adoptado en la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1992) en referencia a la degradación ambiental y la búsqueda del desarrollo sostenible. Ver Principio 7 [aquí](#). El Acuerdo de París se basa, entre otros, en este principio para la determinación de las contribuciones nacionales.

global, son los países industrializados los que tienen más responsabilidad por su mayor nivel de emisiones históricas, y por tanto deben asumir compromisos más ambiciosos. Esto también puede aplicarse al interior de cada país, pues los diferentes sectores, territorios y actores tienen diferente grado de responsabilidad en las emisiones nacionales.

#### **Consenso basado en el diálogo social<sup>21</sup>:**

La transición debe basarse en un diálogo social amplio con todas las partes afectadas que busque acuerdos sobre los objetivos y la forma de llevar a cabo la descarbonización de la economía. Además de incluir a los sectores de gobierno, trabajadores y empleadores (los agentes sociales que habitualmente protagonizan el diálogo social tripartito), la participación para una Transición Justa debe ampliarse a consumidores, comunidades locales, mujeres, jóvenes, pueblos indígenas y organizaciones de la sociedad civil en general<sup>22</sup>.

#### **Derechos fundamentales en el trabajo:**

Toda medida que se adopte hacia la descarbonización de la economía debe perseguir también la creación de trabajo decente, así como respetar, promover y hacer cumplir los principios y derechos fundamentales en el trabajo<sup>23</sup>.

#### **Igualdad de género<sup>24</sup>:** Muchos de los desafíos y oportunidades relacionados con la acción

21. El diálogo social es un mecanismo básico de la democracia participativa, que está basado en la información adecuada y los procesos de participación y consulta. El derecho a la información se asienta normativamente en las leyes nacionales de acceso a la información.
22. El diálogo social en el ámbito del trabajo se refiere a los procesos de negociación, consulta e intercambio de información tripartita entre representantes de gobiernos, empleadores y trabajadores sobre cuestiones relacionadas con la política económica y social. La principal norma internacional es el Convenio 144 de la OIT sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo) de 1976 (disponible [aquí](#)).
23. Los principios y derechos fundamentales en el trabajo fueron adoptados en 1998 y son: la libertad de asociación y la libertad sindical y el

climática tienen una clara dimensión de género. Deben impulsarse políticas concretas para promover la igualdad, garantizar los derechos de las mujeres y fortalecer su liderazgo transformador.

#### **Reducción de la desigualdad y protección de grupos vulnerables<sup>25</sup>:**

Entre otras cosas se deben establecer políticas de protección social focalizadas en los grupos vulnerables. Teniendo en cuenta además que la pérdida de empleo en determinados sectores puede llevar a un deterioro de las condiciones socioeconómicas en ciertos hogares y regiones.

**Coherencia:** Se debería buscar la coherencia entre políticas, como se explica a continuación, así como entre los organismos internacionales y las instituciones a nivel nacional y subnacional, a fin de lograr una integración eficaz de las tres dimensiones del desarrollo sostenible.

**Compromisos a largo plazo:** Los desafíos sociales y ambientales implícitos en la Transición Justa exigen acciones de largo recorrido, que requieren mecanismos de financiación sostenibles y una gobernanza estable que perdure en el tiempo.

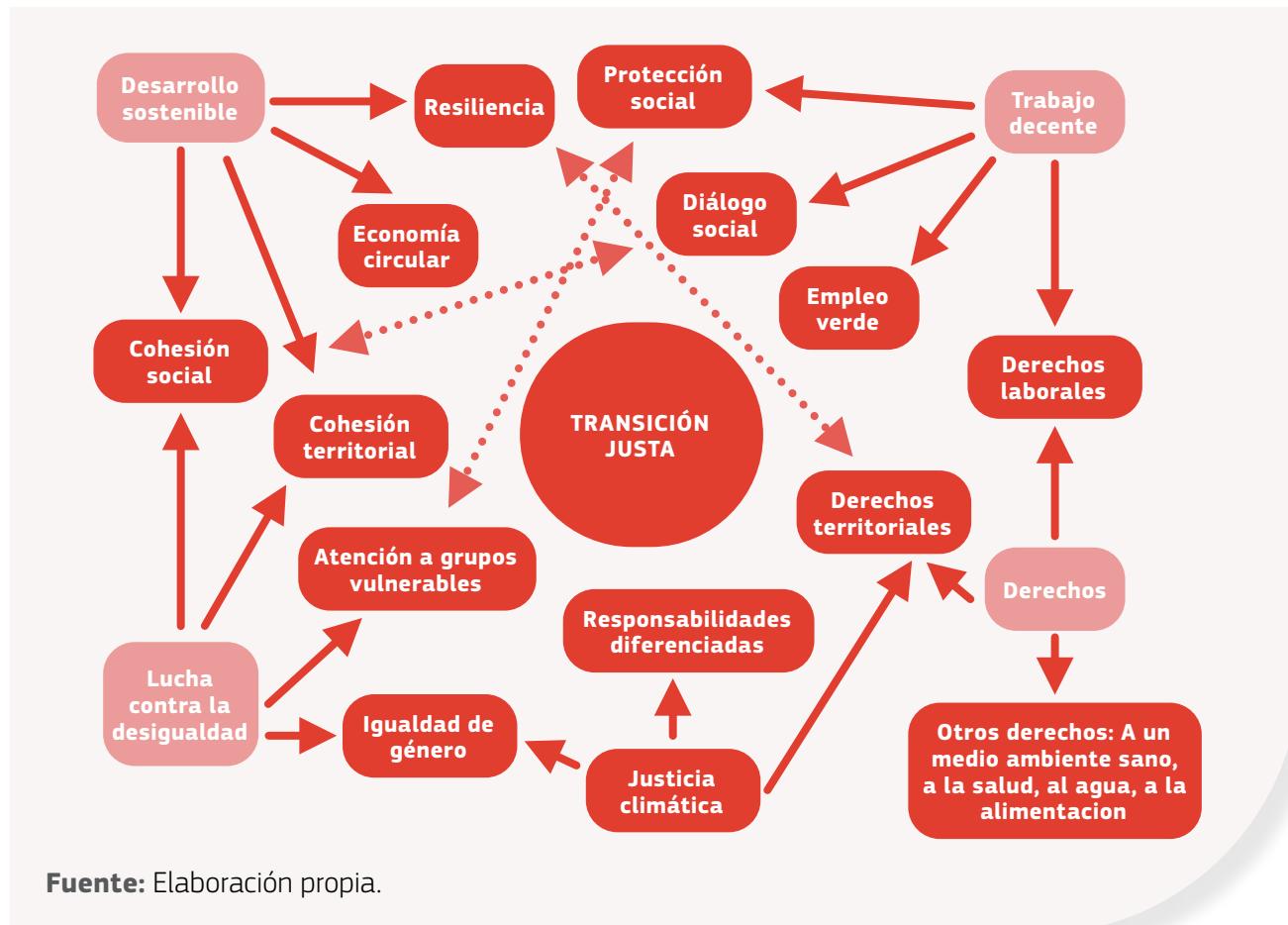
La figura 1 muestra un mapa mental con las dimensiones de la Transición Justa, que son la base de los principios antes enumerados. Se

- reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, la eliminación del trabajo forzoso u obligatorio, la abolición del trabajo infantil y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación. La Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (1998) compromete a los estados miembros con estos principios, hagan o no ratificado los convenios específicos. Para ampliar información ver [aquí](#).
24. El principal acuerdo internacional en que se asienta este principio es la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) de 1979. Ver [aquí](#).
  25. En el caso de los pueblos indígenas, es de aplicación además el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales (1989, disponible [aquí](#)).

puede observar cómo se trata de un concepto sumamente transversal, en el que se entrecruzan distintos elementos del desarrollo sostenible, del

enfoque de derechos, el trabajo decente, la justicia climática y el combate a la desigualdad.

Figura 1. Mapa mental sobre Transición Justa



Fuente: Elaboración propia.

## 2.4 Ámbitos de acción

La mayor parte de la literatura disponible sobre Transición Justa no trasciende el plano teórico, exceptuando algunos estudios de caso principalmente en países industrializados. Son muy pocas las experiencias prácticas que pueden servir de referencia, especialmente en países en desarrollo, por lo que ayudaría disponer de estudios de caso de los que extraer aprendizajes aplicables a su propio contexto<sup>26</sup>. Para reforzar el enfoque

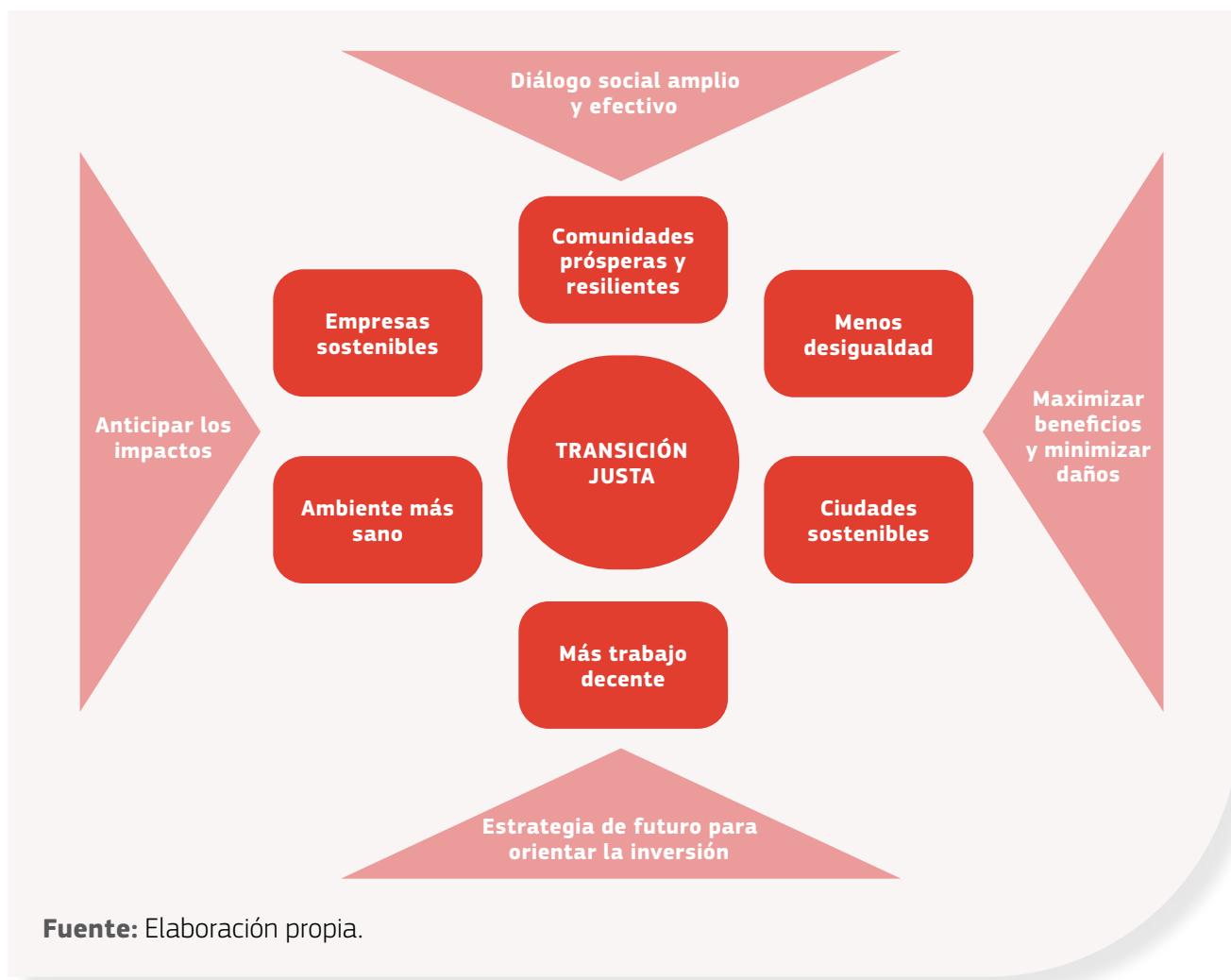
de equidad sería muy conveniente realizar estos estudios desde una perspectiva de género y con atención a sectores vulnerables<sup>27</sup>.

No existen soluciones predeterminadas. Las estrategias y planes para una Transición Justa deben tener en cuenta las condiciones particulares de cada país y cada territorio, sus potencialidades y los riesgos, siempre con el objetivo de maximizar los beneficios y las oportunidades y minimizar los daños.

26. 'Just Transitions: Progress to Date and Challenges Ahead', Center for Strategic and International Studies (CSIS), 20 de junio de 2020, disponible [aquí](#).

27. Se han encontrado pocos análisis en la literatura. Ver, por ejemplo, Aung et. al. (2020) *Distributional impacts of mining transitions: learning from the past*. Stockholm Environment Institute.

Figura 2. Marco para la acción en Transición Justa



Las Directrices de la OIT definen dos pilares fundamentales para la acción: trazar una **clara estrategia de futuro** y un amplio **marco normativo** por una parte y, por otra, un **diálogo social amplio y efectivo** en todo el proceso y a todos los niveles. Un buen **diagnóstico** es clave para anticipar los cambios y diseñar las acciones mejor adaptadas al contexto. El objetivo será avanzar hacia comunidades y ciudades prósperas, resilientes y sostenibles, con menor desigualdad, más trabajo decente y un ambiente sano, como se resume gráficamente en la figura 2.

Aunque los principios para una Transición Justa se debaten desde hace años, aún existen dudas sobre algunas cuestiones fundamentales. A continuación, se enumeran algunas de ellas, basadas en las fuentes bibliográficas consultadas y en las entrevistas a informantes clave:

**Quién debe participar en el diálogo social y en qué tipo de decisiones**, teniendo en cuenta los diversos intereses afectados y las complejas dinámicas de poder que se presentan en cada contexto particular.

Cómo **equilibrar las medidas urgentes con las necesarias a largo plazo** para producir las transformaciones estructurales que exige el desafío climático.

De qué manera **incorporar la adaptación al cambio climático** en las estrategias de Transición Justa, pues a menudo se percibe como algo únicamente relacionado con las políticas de mitigación.

Cómo **abordar los sectores no energéticos**, principalmente los relacionados con emisiones

dispersas y por cambios en el uso del suelo, dado que hasta ahora el foco está principalmente en la energía y procesos industriales ligados a los combustibles fósiles.

De qué forma incorporar el **enfoque de derechos territoriales** cuando éstos resultan afectados, por ejemplo, por la expansión de las energías renovables o las soluciones basadas en la naturaleza.

**Cómo se financia la Transición Justa**, cuál debería ser el papel del Fondo Verde para el Clima (hasta ahora solo financia la adaptación y la mitigación) y de las finanzas verdes.

Cómo garantizar que las políticas de Transición Justa respondan a las **necesidades de las mujeres y los grupos vulnerables**.

De qué manera **fortalecer la capacidad de los gobiernos subnacionales y los actores locales**, quienes a menudo carecen de la influencia política o los recursos financieros, técnicos y humanos necesarios para poner en marcha estrategias a nivel local.

Probablemente uno de los mayores desafíos que implica poner en práctica la Transición Justa sea su **carácter intersectorial e interministerial**, pues todos los ámbitos de la economía deben incorporarse a la acción climática. Esto significa actuar de manera transversal, con un nivel muy exigente de coordinación interinstitucional y un alto grado de coherencia entre la política climática, económica, productiva, fiscal, laboral, social, educativa y de gestión del territorio, entre otras. Esto con el fin de potenciar sinergias entre los objetivos de la acción climática y otros tales como el crecimiento verde, la seguridad energética, la creación de empleo, la reducción de la pobreza y la desigualdad, o la mejora de la calidad del aire, entre otros.

A continuación, se enumeran las principales esferas de la política desde donde se puede contribuir a crear un entorno favorable para que

prosperen las empresas sostenibles y productivas, se generen oportunidades de trabajo decente y se desarrollen los territorios, movilizando la inversión pública y privada hacia actividades ambientalmente sostenibles y socialmente justas.

En **política climática**, incorporando los principios, objetivos y procesos de Transición Justa en instrumentos como las contribuciones determinadas a nivel nacional, leyes de cambio climático, planes nacionales de adaptación, planes de desarrollo energético y estrategias de descarbonización a largo plazo. El diseño de estos marcos de política climática exige una amplia consulta y diálogo social durante todo el proceso.

En las **políticas macroeconómicas y de crecimiento**, tanto a nivel local como nacional, promoviendo modelos de producción y consumo sostenibles y bajos en emisiones e incentivando la innovación para la descarbonización de la economía.

En **política industrial y sectorial**, transformando el modelo productivo para avanzar hacia la descarbonización, la sostenibilidad ambiental y la cohesión social. Esto afecta tanto al sector industrial como a la agricultura, la construcción, el comercio, el transporte o el turismo, entre otros sectores.

En **políticas activas de empleo y educativas**, favoreciendo el desarrollo de competencias profesionales, sobre todo entre mujeres y jóvenes, de manera que puedan aprovechar las oportunidades de empleo verde en sectores como las energías renovables, la eficiencia energética o la movilidad sostenible.

En **políticas de protección social**, a través de medidas adecuadas como el seguro y las prestaciones por desempleo y jubilación, el acceso universal a atención médica o las transferencias monetarias, a fin de dar cobertura a las personas que puedan resultar perjudicados por la transición. Estas medidas deben ser coherentes con las normas internacionales

del trabajo<sup>28</sup> y estar dirigidas a aumentar la resiliencia de la población frente a grandes cambios estructurales.

En **política territorial**, promoviendo el desarrollo de alternativas productivas en las regiones especialmente afectadas por la descarbonización de la economía, así como fortaleciendo el papel de los gobiernos locales en las políticas de acción climática.

En **política fiscal**, mediante una combinación adecuada de impuestos, subvenciones, incentivos, precios garantizados y préstamos, con el fin de impulsar la transición hacia actividades económicamente sostenibles y sostener las políticas sociales. Se necesitan reformas fiscales a largo plazo que incentiven la innovación, el empleo y la inversión, con el objetivo de limitar las emisiones de GEI mientras se mantienen los ingresos públicos.

En **política medioambiental**, asegurando la conservación de los bienes naturales y frenando la destrucción del bosque para preservar los sumideros de carbono y reducir las emisiones por el cambio en el uso del suelo.



---

28. Ver anexo de las Directrices de la OIT, op. cit.

**“Transformar la UE en una sociedad equitativa y próspera, dotada de una economía sostenible, eficiente en el uso de los recursos, competitiva y con cero emisiones netas de gases de efecto invernadero en 2050”. Pacto Verde Europeo. Hoja de ruta. Comisión Europea. 2019.**



**Vincular los compromisos con los ODS y la  
Agenda 2030 con los compromisos en materia de  
cambio climático, para poner el foco de la política  
económica en la sostenibilidad y la inclusión.**

### 3. Transición Justa en la agenda global y de la Unión Europea

#### 3.1 Agenda global de Transición Justa

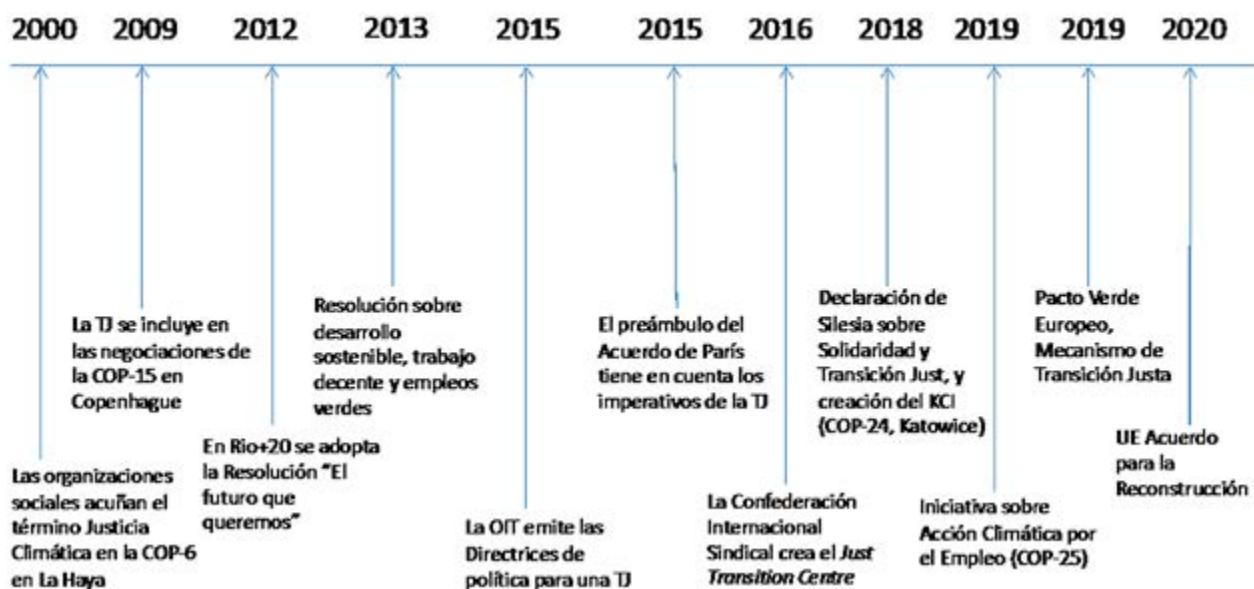
A nivel global, los avances en la definición y compromisos sobre la Transición Justa se han producido con un empuje claro desde el sector del empleo, sobre todo desde las organizaciones sindicales y la Organización Internacional del Trabajo, hasta ser incorporados en la agenda de lucha contra el cambio climático bajo los principios de *Justicia Climática* que reclaman las organizaciones de desarrollo, como se ha descrito en la sección anterior.

El marco que engloba la agenda climática mundial es la **Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático** (CMNUCC), adoptada en 1992 y que entró en vigor en 1994 al ser ratificada por 195 países. La Convención establece el objetivo de lograr la estabilización de las

concentraciones de gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera dentro de un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar la producción de alimentos y permitir el desarrollo económico sostenible. La Transición Justa se incluye por primera vez en las negociaciones de cambio climático en la COP-15 celebrada en Copenhague en 2009.

La siguiente ilustración representa en una línea de tiempo los principales hitos globales sobre Transición Justa y acción climática. A continuación, se explica brevemente la relevancia de algunos de ellos. Esta información complementa la desarrollada en la sección anterior sobre el origen del concepto de Transición Justa.

Figura 3. Hitos en Transición Justa y acción climática



Fuente: Elaboración propia.

## Principales hitos a nivel global

**La Resolución “El futuro que queremos”** adoptada en junio de 2012 en la Conferencia Rio+20, reconoció la importancia de una transición justa, que incluya programas para ayudar a los trabajadores a adaptarse a las cambiantes condiciones del mercado laboral.

**La Resolución sobre desarrollo sostenible, trabajo decente y empleos verdes<sup>29</sup>** adoptada en la 102<sup>a</sup> Conferencia Internacional del Trabajo de 2013, que sentó las bases para la Transición Justa. Por empleos verdes se entienden aquellos que garantizan unas condiciones de trabajo decente y que ayudan a proteger y restaurar el medio ambiente (reducir el consumo de energía y materias primas, limitar el cambio climático, reducir los residuos y la contaminación, proteger y restaurar los ecosistemas, y adaptarse al cambio climático).

Las **Directrices sobre Transición Justa<sup>30</sup>** que adoptó la OIT en 2015, basándose en las aportaciones de gobiernos, empresas y sindicatos. Ofrecen un marco de política orientador en los procesos de reconversión ecológica y de transición energética hacia economías con bajas emisiones de carbono, desde la perspectiva del diálogo social, tanto en la agenda de desarrollo como en la de cambio climático.

**El Acuerdo de París en 2015**, que incluye en su preámbulo el objetivo de Transición Justa, “reconociendo que las partes pueden verse afectadas no sólo por el cambio climático, sino también por las medidas adoptadas para combatirlo (...) [es] un imperativo la reconversión justa de la fuerza laboral y la creación de trabajo decente y empleos de calidad”. Con ello, el Acuerdo sitúa a empresarios, trabajadores y gobiernos como actores esenciales en la

búsqueda e implementación de soluciones, en el centro de la política climática<sup>31</sup>.

La **Declaración de Silesia sobre Solidaridad y Transición Justa**, firmada en el marco de la COP-24 en Katowice (Polonia) en 2018 por los gobiernos de 50 países, incluidos España, Argentina, Honduras, México, Perú y Uruguay. En el mismo marco, se conformó el KCI (**Katowice Committee of Experts on the Impacts of the Response Measures**), para tratar los impactos no relacionados con las emisiones<sup>32</sup>.

**La Iniciativa sobre Acción Climática por el Empleo<sup>33</sup>** aprobada en la COP25 de Chile, celebrada en diciembre 2019 en Madrid, fija una hoja de ruta para garantizar que el empleo y el bienestar están en el centro de la Transición Justa hacia una economía descarbonizada.

## 3.2 Agenda europea para la Transición Justa

La nueva Comisión Europea (aprobada en noviembre de 2019) ha demostrado el compromiso anunciado por su presidenta de empujar una ambiciosa agenda climática para hacer de Europa el primer continente climáticamente neutro de aquí al año 2050. Prueba de ello ha sido la puesta en marcha del Pacto Verde Europeo nada más estrenar su mandato (en diciembre de 2019), la propuesta de ley del Clima (marzo 2020) y el Mecanismo de Transición Justa. Algunos de sus elementos principales se detallan a continuación.

El Consejo Europeo acordó, en julio de 2020, que al menos el 30% del importe total del presupuesto de la Unión Europea y del NGEU debería respaldar los objetivos climáticos del Acuerdo de París y los establecidos por la propia UE en el Pacto

31. Ryder, Guy (2015). ‘El Acuerdo de París: creación de empleo y política climática para una transición justa’, Alternativas, El País, 18 de diciembre 2015; disponible [aquí](#).

32. Ver *Solidarity and Just Transition Silesia sobre Solidaridad y Transición Justa*, disponible [aquí](#).

33. The Climate Action for Jobs Initiative, ver [aquí](#).

29. Disponible [aquí](#).

30. Disponibles [aquí](#).

Verde Europeo. Se señalaba también que una metodología efectiva para monitorear el gasto climático y su desempeño, incluyendo informes y medidas relevantes en caso de progresos insuficientes, debería asegurar que el próximo Marco de Financiación Plurianual en su conjunto contribuya a la implementación del Acuerdo de París. Y en este contexto se creaba el Mecanismo de Transición Justa, que incluye un Fondo de Transición Justa.

En el nuevo MFP 2021-2027 y en el Plan de Recuperación NGEU, el Pacto Verde es una de las prioridades, junto con la digitalización y la recuperación justa e inclusiva. Se repite constantemente el término “transición verde y digital” para crear una economía más resiliente y competitiva y para asegurar la recuperación de la UE.

### 3.2.1 Pacto Verde Europeo

El **Pacto Verde Europeo**, hecho público en diciembre de 2019 por la Comisión Europea, es la hoja de ruta para “transformar la UE en una sociedad equitativa y próspera, dotada de una economía sostenible, eficiente en el uso de los recursos, competitiva y con cero emisiones netas de gases de efecto invernadero en 2050”. Que la transición hacia esta nueva sociedad y economía sea justa e integradora está muy presente en el texto del Pacto, que pretende dar prioridad a la dimensión humana, con atención a los trabajadores, regiones y sectores expuestos a los mayores desafíos. Reconoce asimismo que, para que las políticas resulten efectivas, es necesario asegurar en la transición la participación activa de la ciudadanía, y su acercamiento a las autoridades nacionales, regionales y locales, a la sociedad civil y a los sectores económicos.

La publicación del Pacto Verde estuvo acompañada de la comunicación de la Comisión de un plan de acción (una hoja de ruta)<sup>34</sup>

34. Los detalles de esta hoja de ruta pueden consultarse [aquí](#).

que detalla las actuaciones previstas y su calendario de implementación de entre 2020 y 2021. La irrupción de la pandemia causada por la COVID-19 ha supuesto un cierto retraso en dicho plan, pero no su paralización. De hecho, varias de las estrategias previstas han sido publicadas durante el 2020: Estrategia “de la granja a la mesa”<sup>35</sup>, Estrategia de la UE sobre Biodiversidad para 2030<sup>36</sup>, Estrategia Industrial de la UE<sup>37</sup>, Estrategia para Energía<sup>38</sup>, Estrategia del Hidrógeno<sup>39</sup>.

La Comisión Europea enmarca el Pacto Verde en su estrategia para aplicar la **Agenda 2030** y los **Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas**. Situando la sostenibilidad y el bienestar de los ciudadanos en el centro de la política económica, insta a que todas las actuaciones y políticas de la UE contribuyan a los objetivos del Pacto y aspira a consolidar a la UE como líder mundial frente al cambio climático y la degradación del medio ambiente. En esta línea, el Pacto prevé el uso de los instrumentos diplomáticos y financieros para que las alianzas verdes formen parte de sus relaciones con otros países, incluidos los de América Latina y Caribe, y que la política de cooperación internacional y de asociación de la UE siga contribuyendo a canalizar los fondos -públicos y privados- que requiere la transición.

**Vincular los compromisos con los ODS y la Agenda 2030 con los compromisos en materia de cambio climático, para poner el foco de la política económica en la sostenibilidad y la inclusión.**

Dentro del capítulo 2.2 del Pacto Verde, sobre *Integración de la sostenibilidad en todas las*

35. “A Farm to Fork Strategy”; disponible [aquí](#).

36. “EU Biodiversity Strategy for 2030”; disponible [aquí](#).

37. “A New Industrial Strategy for Europe”, disponible [aquí](#).

38. “Powering a climate-neutral economy: An EU Strategy for Energy System Integration”, disponible [aquí](#).

39. “A hydrogen strategy for a climate-neutral Europe”, disponible [aquí](#).

*políticas de la UE*, los siguientes puntos hacen referencia explícita o implícita a la Transición Justa:

#### *2.2.1 En pos de unas finanzas e inversiones ecológicas y una transición justa garantizada*

Cabe destacar, por un lado, que el sistema de verificación de la contribución a la sostenibilidad de los proyectos financiados por el Fondo InvestEU (el 30% del cual se espera que contribuya a la lucha contra el cambio climático) hace hincapié en verificar dicha contribución no solo en materia de cambio climático y medio ambiente, sino también respecto a los objetivos sociales. Por otro lado, está previsto que los ingresos adicionales procedentes del comercio de derechos de emisiones de la UE se destinen a reforzar la financiación de la transición justa.

**Asegurar que los sistemas de monitoreo, verificación y evaluación responden no sólo a los objetivos de cambio climático sino también a los objetivos sociales.**

Pero sin duda, lo más relevante para nuestro cometido es la propuesta dentro del Plan de Inversiones para una Europa Sostenible, de un **Mecanismo para una Transición Justa** junto con un **Fondo de Transición Justa** “*para que nadie quede rezagado*”. El apoyo del Mecanismo irá aparejado al fomento de la transición hacia actividades de bajo consumo de carbono y resilientes al cambio climático (la siguiente sección elabora más sobre el Mecanismo para una Transición Justa).

#### *2.2.2. Ecologización de los presupuestos nacionales y emisión de las señales de precios correctas*

Esta sección incide sobre la importancia de los **presupuestos nacionales** en la transición. Por un lado, para contribuir a reorientar la inversión pública, el consumo y la fiscalidad hacia las prioridades ecológicas. Por otro lado, señalando el papel del diseño de reformas

fiscales para impulsar el crecimiento económico y la resiliencia, y contribuir a una sociedad más equitativa y a una transición justa. Sin embargo, los detalles de esta sección no reflejan el uso de los presupuestos nacionales para redistribuir los beneficios del nuevo crecimiento, ni el papel del sistema tributario para equilibrar las contribuciones a la financiación de las políticas ambientales y sociales que garanticen la Transición Justa.

**Los presupuestos nacionales como reflejo del compromiso con la lucha contra el cambio climático, la transición ecológica y la transición justa.**

#### *2.2.3. Activación de la enseñanza y la formación*

Este apartado señala la importancia de **adecuar la formación en todos los niveles** (escuelas, centros de formación, universidades) a los cambios necesarios para la transición, así como apoyar el reciclaje profesional y la mejora de las competencias. Se prevé que el Fondo Social Europeo desempeñe un papel importante en apoyo a los trabajadores en este sentido, y se actualizará la agenda de Capacidades y la Garantía Juvenil.

**Revisión y adecuación de los contenidos curriculares de toda la enseñanza, promoviendo la formación y el reciclaje profesional hacia sectores verdes.**

#### *2.2.4. Un mandamiento verde: «no occasionarás daños»*

El Pacto Verde apela a que todas las acciones y políticas de la UE converjan para contribuir al éxito de la UE en su transición justa hacia un futuro sostenible. Para ello, se prevé realizar consultas públicas, identificación de impactos medioambientales, sociales y económicos, análisis de la medida en que las PYMES resultan afectadas, y actualización de la legislación de manera acorde, simplificándola lo más posible.

## Garantizar la coherencia entre todas las políticas.

### 3.2.2 Propuesta de Reglamento para una Ley Europea del Clima

La Comisión Europea presentó en marzo de 2020 una **Propuesta de Reglamento para una Ley Europea del Clima**<sup>40</sup> que propone un objetivo jurídicamente vinculante de cero emisiones netas de gases de efecto invernadero de aquí a 2050, así como las medidas para hacer un seguimiento de los avances y ajustar las acciones en consecuencia. La propuesta de ley, que de momento sigue en tramitación, incide sobre la necesidad de que todas las acciones y políticas de la UE converjan al éxito en su transición justa y socialmente equitativa hacia la neutralidad climática.

### 3.2.3 Mecanismo para una Transición Justa

El **Mecanismo de Transición Justa** es parte integrante del Pacto Verde Europeo. Se trata de un instrumento diseñado a principios de 2020 para fomentar la transición hacia la neutralidad de emisiones en 2050.

#### Extracto adaptado del texto en el Pacto Verde de la UE sobre el Mecanismo para una Transición Justa

El Mecanismo para una Transición Justa se centrará en aquellas **regiones y sectores más afectados** por la transición porque dependen de combustibles fósiles o de procesos intensivos en carbono. También tendrá por objetivo **proteger a los ciudadanos y trabajadores más vulnerables** a la transición, facilitándoles el acceso a programas de reciclaje profesional, empleo en nuevos sectores de la economía o viviendas eficientes desde el punto de

vista energético. La Comisión colaborará con los Estados miembros y las regiones para ayudarles a implantar **planes territoriales** de transición.

La necesidad de una transición socialmente justa también debe reflejarse en las **políticas a escala nacional y de la UE**. Esto incluye inversiones para ofrecer soluciones abordables a aquellos afectados por las políticas de tarificación del carbono, por ejemplo, mediante el transporte público, así como medidas para dar respuesta a la pobreza energética y promover el reciclaje profesional. La **coherencia de las políticas en materia de clima y medio ambiente y un enfoque global** suelen ser una condición previa para garantizar que se perciban como justas, tal como ilustra el debate sobre la fiscalidad de distintos modos de transporte. Un activo **diálogo social** contribuye a que empresas y trabajadores anticipen el cambio y lo gestionen con éxito.

El Mecanismo se suma a la contribución del presupuesto de la UE destinado a programas relacionados con la transición, y a otros fondos, como el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y el Fondo Social Europeo Plus. Para su financiación, el Mecanismo recurrirá al presupuesto de la UE así como al Grupo del Banco Europeo de Inversiones (BEI) para movilizar los fondos públicos y privados necesarios. Además, se prevé el uso de otras fuentes de financiación a largo plazo como parte del Plan de Inversiones para una Europa Sostenible, y se espera que el sector privado juegue un papel clave en la financiación de la transición ecológica. De esta manera, el Mecanismo de Transición Justa se asienta en tres pilares:

- 1) Un **Fondo de Transición Justa** (creado para reconvertir las zonas más dependientes del carbón; recibirá 7.500 millones de euros, a condición de que los

40. Disponible [aquí](#)

- Estados miembros aporten un euro por cada euro del Fondo Social Europeo+, además de recursos nacionales, que sumarán entre 30.000 y 50.000 millones);
- 2) Un esquema de transición justa bajo el programa **InvestEU** (hasta 45.000 millones de euros, con la intención de atraer inversiones privadas); y
- 3) Un esquema de **préstamos del BEI** para el sector público, respaldado por el presupuesto de la UE (entre 25.000 y 30.000 millones de euros en inversiones).

Además de la financiación, el Mecanismo de Transición Justa proporcionará asistencia técnica de la Comisión a los Estados miembros y a las inversiones, y promoverá la participación de los distintos actores afectados. Con este fin se ha puesto en marcha la **Plataforma de Transición Justa**<sup>41</sup>, que amplía el trabajo actual de la Iniciativa para la Transición de las Regiones de Carbón<sup>42</sup>, e incorpora la producción de Planes Territoriales de Transición Justa de los estados miembros.

**Establecimiento de una plataforma regional que aglutine el conocimiento, experiencias y asistencia técnica sobre la Transición Justa.**

### 3.2.4 Estrategia de financiación del Pacto Verde

El Pacto Verde incluye una previsión para una estrategia de finanzas sostenibles con el objetivo de:

- 1) Reforzar las bases para una inversión sostenible, que exige la incorporación de la sostenibilidad en la gobernanza empresarial, así como el hacer públicos los datos de las em-

presas y entidades financieras sobre clima y medioambiente;

- 2) Generar más oportunidades para inversores y empresas;
- 3) Reforzar la gestión y la integración de los riesgos climáticos y medioambientales en el sistema financiero.

**Diseñar mecanismos de financiación nuevos, aprovechar los existentes para garantizar los principios de la Transición Justa y promover la inversión privada sostenible en cuanto al clima, el medioambiente y la inclusión.**

En enero 2020 se presentó el **Plan de Inversiones del Pacto Verde Europeo** (el Plan de Inversiones para una Europa Sostenible), estimado en un billón de euros, que busca movilizar la inversión pública y contribuir al desbloqueo de fondos privados a través de los instrumentos financieros de la UE, sobre todo InverstEU. El Plan se basa en tres dimensiones:

- 1) **Financiación** (movilización de un mínimo de un billón de euros de inversiones sostenibles en la próxima década);
- 2) **Capacitación** (aportación de incentivos para desbloquear y reorientar las inversiones públicas y privadas); y
- 3) **Apoyo** práctico por parte de la Comisión a las autoridades públicas y los promotores en la planificación, diseño y ejecución de proyectos sostenibles.

Dentro del Plan anunciado en enero, estaban previstos 100.000 millones de euros para el Mecanismo de Transición Justa, repartidos entre el Fondo de Transición Justa, el esquema de Transición Justa dentro de InvestEU y un instrumento de facilitación de préstamos al sector público.

41. Ver [aquí](#).

42. Ver [aquí](#).

**Desarrollar legislación que haga vinculantes los compromisos en cuanto a cambio climático y Transición Justa, y diseñar mecanismos de financiación adecuados para las acciones requeridas para la implementación de la legislación. Acompañar estos mecanismos del necesario apoyo técnico desde las administraciones.**

### 3.2.5 Respuesta de la UE a la crisis generada por la COVID-19

En respuesta a la crisis sanitaria, social y económica desencadenada por la COVID-19 en todo el mundo desde marzo del presente año, la Comisión Europea presentó el 28 de mayo de 2020 un plan de recuperación basado en dos pilares:

- 1) Un marco presupuestario reforzado (para los siete años de duración del marco financiero plurianual, 2021-2027);
- 2) Un impulso temporal extraordinario (Plan de Recuperación para Europa o *Next Generation EU*).

Tabla 1: Financiación del Mecanismo de Transición Justa (en millones de euros)

	<b>Pacto Verde Europeo</b> (enero 2020)	<b>Plan de recuperación NGEU</b> (julio 2020)	<b>750.000</b>	<b>Marco Financiero Plurianual, MFP 2021-2027</b>	
	Plan de Inversión 100.000	Propuesta Comisión	Propuesta Consejo	Comisión	Consejo
InvestEU	Hasta 45.000	30.300	5.600	1.300	2.800
<b>Fondo de Transición Justa</b>	<b>7.500</b>	<b>30.000</b>	<b>10.000</b>	<b>10.000</b>	<b>7.500</b>
Préstamos BEI para el sector público	25.000 - 30.000	25.000 - 30.000	-	-	-
Mecanismo de Recuperación y Resiliencia	No incluido	560.000	672.500	-	-

**Fuente:** elaboración propia (Nota: celdas vacías indican falta de información, no necesariamente que no esté prevista la financiación correspondiente).

El **Plan de Recuperación para Europa (Next Generation EU)** incorpora al presupuesto un refuerzo de 750.000 millones de euros para cuatro años (2021-2024). En él, por primera vez se fija el objetivo de destinar el 30% del presupuesto aprobado a inversiones que contribuyan a la acción climática, y también se exige que los planes de recuperación sean compatibles con los objetivos de la transición ecológica. El plan consta de un nuevo Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, un refuerzo del programa *InvestEU* en garantías para empresas, y fondos para la transición, repartidos entre el ámbito del desarrollo regional (fondos de cohesión y REACT-EU), rural (Pilar II de la PAC) e industrial (Mecanismo de Transición Justa).

Sin embargo, si bien la propuesta de la Comisión incluía un aumento del Mecanismo para la Transición Justa, de 100.000 millones iniciales a 150.000 millones de euros, con un incremento de más de 30.000 millones de euros del Fondo de Transición Justa (hasta los 40.000 millones: 2.500 millones del presupuesto de largo plazo de la UE, y 30.000 millones del Plan de Recuperación), el Consejo ha recortado la aportación al Fondo para la Transición Justa que ha quedado con 10.000 millones (ver Tabla 1).

La respuesta de la UE no se ha limitado al interior de la Unión, sino que también se ha reflejado en su política de cooperación internacional. En abril 2020 la UE puso en marcha “Team Europe”, una iniciativa de apoyo a la lucha global contra la COVID-19, que pretende sumar fondos de la Comisión Europea, del Banco Europeo de Inversiones y del Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo, alcanzando algo más de 20.000 millones de euros. El objetivo es apoyar a las comunidades en mayor riesgo en los países más vulnerables en África, los países vecinos de los Balcanes y Este de la UE, Medio Oriente, Norte de África, algunas partes en Asia y Pacífico, América Latina y Caribe. El uso de estos fondos ofrece una oportunidad para promover una salida y recuperación post-COVID verde, inclusiva y resiliente.

### **3.2.6 La Transición Justa en las políticas de cooperación internacional de la UE**

Dentro del Plan Estratégico de Cooperación al Desarrollo 2016-2020 no existe una mención explícita a la Transición Justa, pero sus principios estarían reflejados de manera indirecta en dos de los objetivos generales, algunos programas e instrumentos:

■ Objetivo General nº 3, sobre el compromiso de apoyo a los países en sus estrategias de desarrollo sostenible, bajas en emisiones, resilientes al cambio climático y eficientes en el uso de los recursos. Algunas iniciativas destacan en este sentido dentro de la cooperación de la UE: primeramente, la Alianza Mundial contra el Cambio Climático (GCCA+), en concreto el apoyo a las políticas de adaptación y mitigación mediante las Contribuciones Nacionales Determinadas (NDCs); así como el apoyo al desarrollo de las energías sostenibles, la agricultura inteligente frente al cambio climático, y el acceso a la energía, uso eficiente de los recursos y protección ambiental en las ciudades y el Programa EUROCLIMA+.

■ Objetivo general nº 4: Apoyo al empleo, el crecimiento y la inversión, garantizando el crecimiento y la sostenibilidad social y medioambiental más allá de 2020. Este objetivo hace referencia al crecimiento inclusivo, y al papel del sector privado y la inversión en el desarrollo sostenible.

Al tratarse de un concepto relativamente reciente, la Transición Justa se percibe de momento acotada al ámbito de las políticas de lucha contra el cambio climático (tanto en mitigación como en adaptación, en sectores que van desde la energía y la industria, a las infraestructuras y los transportes, la agricultura, la ganadería, los suelos y la gestión de bosques), y algo menos en relación a la generación de empleo (aunque el Plan Estratégico ni siquiera hace mención al empleo verde) y al crecimiento económico sostenible.

Cabe esperar que la Transición Justa encuentre su lugar en el próximo Plan Estratégico que está en estos momentos en discusión. De ser así, la Transición Justa podría ser uno de los ámbitos que aglutinan los esfuerzos de las distintas políticas de desarrollo, apalancando la inclusión y la sostenibilidad. En realidad, los principios para una Transición Justa, tal y como se han descrito en el capítulo 2, podrían (deberían) ser aplicables a todas las políticas e intervenciones de desarrollo.

**Aprovechar el nuevo Plan Estratégico de Desarrollo Internacional de la UE para incorporar la Transición Justa como elemento transversal para la inclusión y la sostenibilidad. Previsiblemente, las experiencias de los programas de cooperación regionales de la UE se convierten en instrumentos preferentes que impulsen la articulación de las agendas climática y social.**

### **3.2.7 Actores relacionados con la Transición Justa en la Unión Europea**

Comisión Europea:

■ **Dirección General para el Clima (DG CLIMA):**

**Lidera** los esfuerzos de la Comisión Europea para combatir el cambio climático en la UE e internacionalmente. Elabora y aplica políticas para que la UE cumpla sus objetivos climáticos, y garantiza que el cambio climático se tenga en cuenta en las demás políticas de la UE. Dirige además los grupos de trabajo que participan en las negociaciones internacionales sobre cambio climático.

■ **Dirección General para el Medioambiente (DG ENVI):**

**Responsable** de las políticas medioambientales de la UE. Propone y aplica políticas que garantizan un elevado nivel de protección del medio ambiente y conservan la calidad de vida de los ciudadanos de la UE. Formuló en 2019 la comunicación acerca del aumento de la ambición de las acciones de la UE para proteger y restaurar los bosques del planeta<sup>43</sup>.

■ **Dirección General de Política Europea de Vecindad y Negociaciones de Ampliación (DG NEAR):**

**Responsable** de las políticas de la UE sobre ampliación y relaciones con los vecinos al este y el sur de la UE.

■ **Dirección General de Asociaciones Internacionales (DG INTPA):**

**Responsable** de las políticas de la UE relacionadas con el desarrollo y la prestación de la ayuda internacional.

Otros:

■ **Parlamento Europeo:** Examina y adopta la legislación europea, aprueba el presupuesto de la UE y efectúa el control democrático de otras instituciones, sobre todo de la Comisión.

■ **Banco Europeo de Inversiones:** Es el órgano financiero comunitario de la UE, y tiene como misión contribuir al desarrollo equilibra-

do del territorio comunitario a través de la integración económica y la cohesión social.

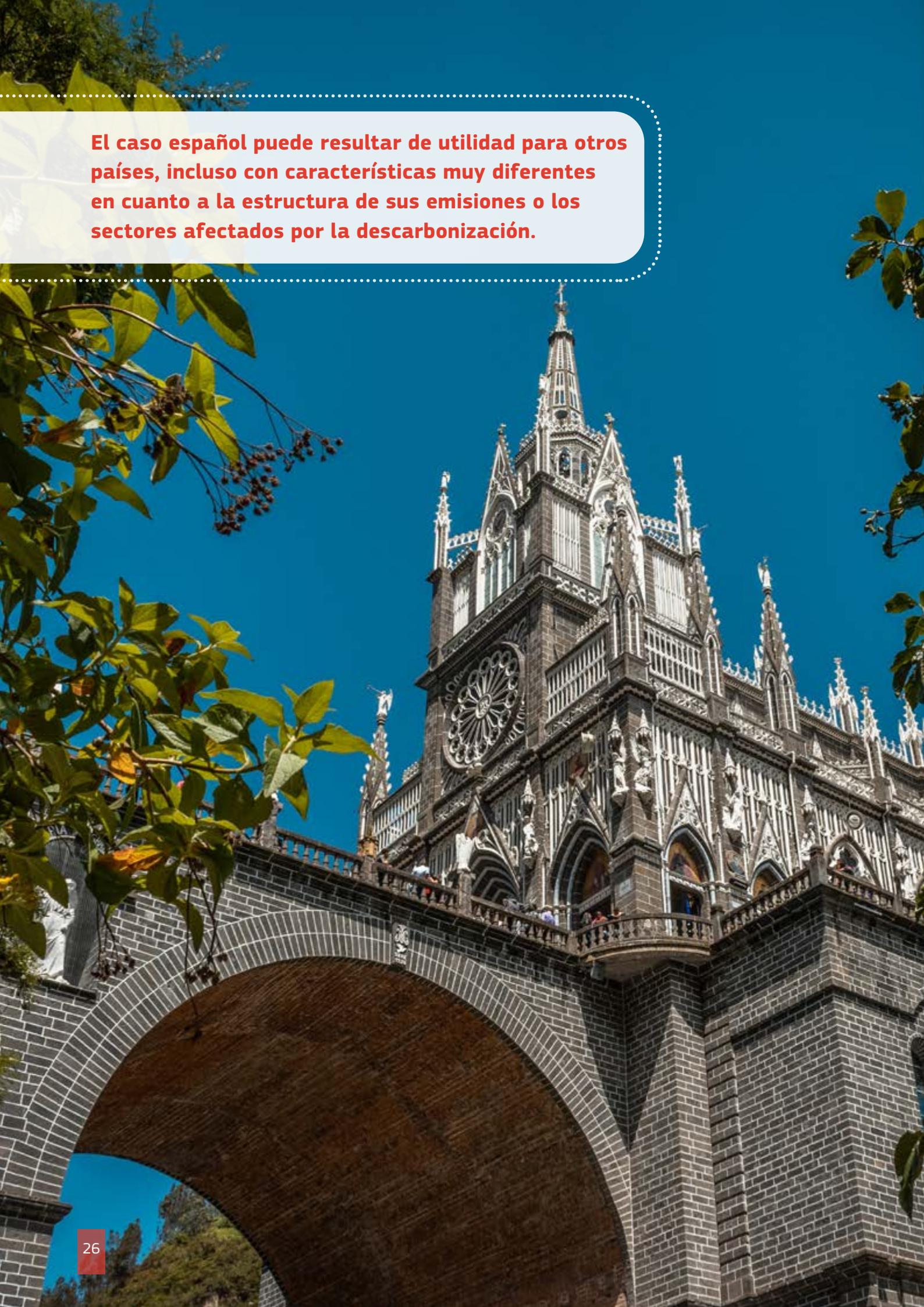
■ **Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo:**

**Su** objetivo es lograr el progreso de ciertos países a través de la transición a la economía de mercado y de promover la iniciativa privada, tales como la promoción de energías renovables.

■ **Agencias de cooperación de los Estados Miembros:**

**Las** agencias de cooperación realizan una función fundamental para el avance en materia (entre otros) de cambio climático, lucha contra la pobreza y la desigualdad, en todos los ámbitos de políticas relacionados con la Transición Justa. Algunas de las más relevantes son la agencia alemana (GIZ), francesa (AFD – Expertise France), y las agencias españolas (AECID y FIIAPP). Éstas colaboran estrechamente con las instituciones y programas de cooperación de la UE, tales como Euroclima+ y Eurosocial+.

43. [Aquí](#)



**El caso español puede resultar de utilidad para otros países, incluso con características muy diferentes en cuanto a la estructura de sus emisiones o los sectores afectados por la descarbonización.**

# 4. Transición Justa en la agenda española

En esta sección se analiza de qué manera se contempla la Transición Justa –así como sus principios fundamentales– en los principales instrumentos de política pública en el ámbito español. Se describe además la estructura de gobernanza, incluyendo un mapeo de actores involucrados.

El gobierno de España y la OIT firmaron en julio de 2018 un marco de asociación estratégica para implementar las **Directrices sobre Transición Justa de la OIT** como marco orientador y herramienta práctica de acción, de la que la Estrategia Nacional de Transición Justa sería el primer elemento.

## Anclaje en las Directrices sobre Transición Justa de la OIT como marco orientador

### 4.1 Marco de gobernanza del clima y la Transición Justa en España

El **Marco Estratégico de Energía y Clima**<sup>44</sup> presentado por el Gobierno de España en febrero de 2019 consta de tres pilares:

1. El Proyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética (PLCCTE)<sup>45</sup>, en trámite parlamentario -pendiente del debate en Comisión de las enmiendas a su articulado-, fija los objetivos de reducción para que España logre la neutralidad de emisiones antes de 2050, alcanzando un 100% de energía renovable para ese mismo año<sup>46</sup>.

44. Disponible [aquí](#)

45. Disponible [aquí](#)

46. Más información sobre el proceso previsto para la discusión y aprobación del PLCCTE [aquí](#).

**Dotar de un marco legal para la lucha contra el cambio climático, la transición energética y, dentro en ésta, la transición justa.**

Como instrumentos de planificación, el PLCCTE prevé que los objetivos se implementen a través de los sucesivos **Planes Nacionales de Energía y Clima** (PNIEC, ver siguiente pilar); mientras que la senda de descarbonización del país se proyectará a través de la **Estrategia de Descarbonización a Largo Plazo 2050: Estrategia a Largo Plazo para una Economía Española Moderna, Competitiva y Climáticamente Neutra en 2050**,<sup>47</sup> e incluye la Transición Justa como uno de sus elementos transversales (junto a otros como la economía circular, los cambios de hábitos, el fomento del empleo o la igualdad de género).

**Dotar la ley de instrumentos de planificación a medio y largo plazo.**

Por otro lado, el PLCCTE define un marco de gobernanza que pretende reforzar la participación, con la creación de un **Comité de Expertos en Cambio Climático y Transición Energética** (cuyas recomendaciones se debatirán en el Congreso de los Diputados), y el compromiso de someter los planes y decisiones en materia de cambio climático a **fórmulas que garanticen la participación** de los agentes sociales y económicos y de la ciudadanía.

47. Más información [aquí](#)

### Dotarse de organismos de coordinación, orientación técnica y participación.

Entre las medidas que incorpora el PLCCTE se encuentra la Estrategia de Transición Justa para alcanzar la neutralidad climática sin dejar a nadie atrás (ver pilar 3 más abajo).<sup>48</sup>

Aspirar a definir una Estrategia específica de Transición Justa.

2. El borrador del **Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC)** 2021-2030, como documento base que guiará las inversiones hacia la neutralidad climática, con especial énfasis en la transición energética. Marca los objetivos de reducción de emisiones de GEI, de porcentaje de consumo de energías renovables sobre el uso de energía final, y de mejora de eficiencia energética para España. Se prevé que el PNIEC contribuya sustancialmente a la creación de empleo neto en el medio y largo plazo. En el momento de la elaboración de este estudio el PNIEC había sido enviado a Bruselas y se encuentra en la última fase de tramitación.

El PNIEC y la Estrategia de Descarbonización a 2050 prevista en la Ley son las herramientas de gobernanza del clima y energía establecidas en el Reglamento 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018.

48. Otras medidas que incorpora están relacionadas con el impulso a las energías renovables, su eficiencia y su financiación; la rehabilitación de edificios; la movilidad sostenible, incluida la implantación de puntos de recarga; la desinversión en productos energéticos de origen fósil; los recursos para la lucha contra el cambio climático; la seguridad y la biodiversidad; la educación y la capacitación frente al cambio climático; y el refuerzo de la gobernanza climática.

**Considerar este como un ejemplo de traslación de normativa global (CMNUCC) y regional (UE) al ámbito doméstico, mediante disposiciones legales, planes, estrategias y mecanismos de implementación, gobernanza y participación.**

3. La **Estrategia de Transición Justa**, que se explica en la siguiente sección.

### La Estrategia de Transición Justa (ETJ)

España es el primer país del mundo (hasta donde disponemos de información) que ha elaborado una Estrategia de Transición Justa (ETJ). Existen planes regionales y locales para la transición justa en países como Estados Unidos, Canadá, Alemania o Nueva Zelanda. Francia dispone de una Estrategia Nacional de Transición Ecológica para el Desarrollo Sostenible, que incorpora entre sus objetivos la reducción de desigualdades sociales y territoriales<sup>49</sup>. Pero no se ha encontrado en la literatura ninguna otra estrategia nacional para la transición justa, como tal.

El primer borrador<sup>50</sup> de la ETJ ya está disponible y, conforme al PLCCTE, deberá ser revisada cada cinco años con la participación de los agentes sociales y las comunidades autónomas. El borrador, elaborado por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO), ha recogido alegaciones durante el proceso de consulta pública, y próximamente habrá una versión revisada.

El objetivo de esta estrategia es optimizar los resultados de la Transición Ecológica para el **empleo**, asegurar que las personas y regiones aprovechen al máximo las **oportunidades** de esta transición y **que nadie se quede atrás**.

49. Ver *France National Strategy of Ecological Transition towards Sustainable Development 2015-2020: In a nutshell* [aquí](#).

50. Disponible [aquí](#).

En concreto, la estrategia pretende:

- Facilitar el aprovechamiento de las oportunidades de empleo y mejora de la competitividad y cohesión social generados por la transición ecológica de la economía.
  - Garantizar un aprovechamiento igualitario de las oportunidades: género, colectivos vulnerables, mundo rural.
  - Dotar de capacidad de observación sobre la situación y las tendencias del mercado laboral respecto a la transición ecológica.
- Promover foros de participación sectoriales.
- Realizar planes sectoriales en los principales sectores económicos, analizando retos, oportunidades, amenazas y diseñando las medidas necesarias para llevar a cabo su transformación.
  - Evaluar y mejorar los actuales instrumentos de la Administración General del Estado (AGE) de apoyo a la empresa (apoyo a I+D+i, financiación, préstamos, avales, garantías, formación, etc.).
  - Proponer políticas de apoyo adecuadas (industriales, de I+D+i, de promoción de actividad económica, de empleo y formación profesional, etc.) para el trabajo coordinado de la AGE, las Comunidades Autónomas, las Entidades Locales y los agentes sociales.
  - Minimizar los impactos negativos en zonas vulnerables a través de Convenios de Transición Justa, y brindar apoyo técnico y financiero para su implementación, como el Plan de Acción Urgente para comarcas de carbón y centrales en cierre.

La ETC identifica áreas de la transición energética con mayores oportunidades de creación de empleo (rehabilitación de edificios, desarrollo de almacenamiento para energías renovables, movilidad eléctrica, biometano, hidrógeno),

propuestas para acompañar a las empresas mediante un Plan de Adaptación de los Instrumentos de la AGE a la Empresa, énfasis en la creación de empleo verde en el medio rural (en sintonía con la Estrategia Española contra la Despoblación), así como herramientas transversales (Estrategia de Economía Circular, promoción de contratación pública ecológica). Además, la estrategia incorpora medidas para revisar los contenidos de los diferentes ciclos formativos con el fin de incluir la Transición Ecológica, la digitalización, y la promoción de la Formación Profesional en sectores verdes.

**Considerar este como un ejemplo de traslación de normativa global (CMNUCC) y regional (UE) al ámbito doméstico, mediante disposiciones legales, planes, estrategias y mecanismos de implementación, gobernanza y participación.**

Una de las medidas previstas en la ETC es el **Plan de Acción Urgente** para comarcas mineras del carbón y centrales en cierre 2019-2021 como resultado de la normativa europea<sup>51</sup>, en acuerdo tripartito firmado en octubre de 2018 por el Gobierno de España, sindicatos (CCOO, UGT y USO), y la Federación Nacional de Empresarios de Minas de Carbón (Carbounion). El plan incorpora una garantía para los trabajadores de las empresas mineras sujetas al cierre, de acceso a las prestaciones económicas e indemnizaciones estipuladas como consecuencia de la pérdida de su puesto de trabajo; un plan de apoyo para la formación profesional e inserción laboral de trabajadores en las zonas afectadas; un plan de restauración de minas para mantener el empleo local; y un plan de apoyo a las energías renovables y de eficiencia energética para los territorios destinatarios del plan de acción urgente. El plan incluye las dos centrales mineras que no tenían planes de acompañamiento, así como aquellas centrales que han acelerado el cierre por voluntad de las propias empresas.

51. Ver información [aquí](#).

**Trabajar en distintos tiempos según las necesidades, avanzando en paralelo en el corto y el largo plazo. No es necesario tenerlo todo previsto en el largo plazo para comenzar a actuar.**

Dentro del Plan de Acción Urgente se han impulsado desde el **Instituto para la Transición Justa** los primeros Convenios de Transición Justa para aquellos territorios en los que los cierres pueden poner en dificultades a las empresas y la actividad económica. Si bien los Convenios se enmarcan ahora dentro del Plan de Acción Urgente, se espera que sean una herramienta que sirva para otros procesos (tales como la reconversión del acero, iniciativas de agricultura sostenible, etc.).

**Alcanzar acuerdos sobre cómo enfocar las medidas concretas para la Transición Justa entre los distintos niveles de la administración y con los agentes locales en el territorio.**

### **Los Convenios de Transición Justa**

El objetivo prioritario de los Convenios es el mantenimiento del empleo y la creación de actividad en esos territorios, a través del acompañamiento a sectores y colectivos en riesgo, la fijación de población, y la promoción de una diversificación y especialización coherente con el contexto socioeconómico. Estos convenios proponen trabajar en procesos bien diseñados, con amplia participación de actores, transparentes e inclusivos, que constituyan proyectos integrados de desarrollo territorial que garanticen el empleo a medio y largo plazo y que dinamicen la transición ecológica.

**Definir objetivos claros de los acuerdos locales mediante procesos participativos.**

En el proceso de desarrollo y firma de estos Convenios, se ha comenzado por la realización de un análisis de demarcación, caracterización y diagnóstico preliminar de los municipios afectados en los diferentes territorios (incluidos aspectos relacionados con estructura y dinámicas de población; niveles de educación, formación y empleo; niveles de cobertura digital; y activo cultural y turístico). Se han elaborado cuestionarios para la participación (de momento se han realizado en Asturias, Aragón, Andalucía, Castilla y León, y Galicia), y finalmente se ha acordado un protocolo de actuación entre el MITECO, los departamentos correspondientes de cada Comunidad Autónoma, y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), de momento sólo firmados para Asturias y Aragón.

El contexto generado por la COVID-19 ha dificultado enormemente el acercamiento al territorio y la participación de los distintos agentes en el proceso, que ha quedado restringida a los espacios telemáticos.

### **4.2 Activación de ayudas**

El MITECO prevé destinar un total de 316 millones de euros en ayudas para apoyar proyectos innovadores que favorezcan la integración de energías renovables en los sistemas de generación de energía eléctrica o térmica<sup>52</sup>. El MITECO señala que estas ayudas, cofinanciadas por Fondos de la Unión Europea, están alineadas con las prioridades marcadas por la UE de cara a la reactivación económica frente al COVID-19, y favorecerá la creación de empleo.

**Dotar de financiación a las acciones en Transición Justa.**

La adjudicación de las ayudas incorpora criterios vinculados con la Transición Justa y el Reto

52. La adjudicación se realizará mediante concurso para 246 millones de euros en ayudas, y se completará con otras dos líneas futuras, una de 20 millones de euros para proyectos en las Islas Baleares, y otra de 54 millones de euros para proyectos en Canarias; ver información [aquí](#).

Demográfico, con el objetivo de atraer proyectos hacia los territorios afectados directamente por el cambio de modelo energético, en concreto por cierres de minas o centrales térmicas no renovables. Entre los criterios, se mencionan la lucha contra la pobreza energética, la generación de empleo, el desarrollo rural y la activación del desarrollo industrial. A las convocatorias pueden acceder personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, comunidades de bienes, comunidades de propietarios o agrupaciones de las minas, y otras agrupaciones.

### Definir criterios claros para las ayudas a la Transición Justa.

Las primeras ayudas de este paquete se han activado a finales de agosto de este año<sup>53</sup>. El **Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE)** ha sido autorizado para realizar una convocatoria de ayudas a la inversión en instalaciones de producción de energía térmica con fuentes de energía renovable en Andalucía, y dos convocatorias de ayudas a la inversión en instalaciones de generación de energía eléctrica con fuentes renovables en las comunidades autónomas de Andalucía y Extremadura. El importe total de estas convocatorias asciende a 136,3 millones de euros<sup>54</sup>, de los cuales 7 millones se destinarán a proyectos de entidades locales<sup>55</sup>. Además, el MITECO prevé que los proyectos energéticos se conecten con otras iniciativas y líneas de financiación existentes<sup>56</sup>.

### Definir las instituciones encargadas de la gestión de las ayudas a la Transición Justa.

La implementación de las primeras acciones en relación a los convenios firmados ilustra

53. Ver [aquí](#).

54. En total, se destinarán 136,3 millones para el impulso a las energías renovables en ambas regiones: 124,3 millones en Andalucía y 12 en Extremadura. Ver información [aquí](#).

55. Ver [aquí](#).

56. Como por ejemplo el programa **REINDUS**.

la relevancia que adquiere el nivel local en la Transición Justa. Dentro del Plan de Acción Urgente, el MITECO invitó a las comunidades afectadas por los cierres de minas y centrales de carbón a presentar proyectos de reactivación de las cuencas mineras. Si bien el Instituto para la Transición Justa (ITJ) expresa su deseo de hacer aflorar proyectos e iniciativas de inversión que provengan de los agentes en el territorio<sup>57</sup>, para garantizar su adecuación y la lucha contra la despoblación en zonas que son de alto riesgo, la articulación entre la administración central (el ITJ) y las comarcas pasa siempre por la administración autonómica, y está limitada por la capacidad propositiva y de gestión de los ayuntamientos<sup>58</sup>, y por la propia capacidad del ITJ, que aspira a crear un mecanismo de asistencia técnica al desarrollo de proyectos en zonas con baja presencia empresarial<sup>59</sup>.

Por otra parte, existe un acuerdo entre el MITECO y el Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social con las empresas implicadas en el cierre de centrales<sup>60</sup> (Iberdrola, Endesa y Naturgy) y junto con los sindicatos de la industria, según el cual estas empresas se comprometen a recolocar a la plantilla afectada, a brindar formación para los trabajos de desmantelamiento de las centrales (incluido a las contratas), así como formación en los proyectos futuros en energías renovables u otros que puedan ponerse en marcha. Además, está previsto que los nudos de acceso a la red que se liberan con el cierre de una central térmica, y que normalmente salen a subasta en todo el Estado, se queden en el territorio<sup>61</sup>.

57. Ver por ejemplo cómo se hace eco de la iniciativa la prensa en el Bajo Aragón [aquí](#).

58. La Diputación de León, por ejemplo, ha hecho público su malestar con los ayuntamientos y pedanías que no han sabido presentar sus propuestas en tiempo. Ver [aquí](#).

59. Entrevista a responsables del Instituto de Transición Justa, 4 de agosto de 2020.

60. Por ejemplo, en Langreo (Asturias) se exige a Iberdrola la descontaminación de los terrenos de la térmica de Lada. Ver [aquí](#).

61. Entrevista a responsables del Instituto de Transición Justa, 4 de agosto de 2020.

**Promover acuerdos en los territorios con los distintos agentes sociales y trabajar conjuntamente en la identificación de necesidades, soluciones y responsabilidades.**

Las informaciones que han trascendido a los Medios de Comunicación hasta la fecha de elaboración del estudio sobre las primeras comarcas afectadas por los cierres de centrales pone de manifiesto las dificultades de llevar las iniciativas de Transición Justa a la práctica. La empresa portuguesa EDP ha sido aplaudida por haberse adelantado en la búsqueda de alternativas al carbón y por propuestas innovadoras para el almacenamiento de la energía<sup>62</sup>. Aunque EDP no forma parte del acuerdo tripartito por la Transición Justa, podría adherirse al acuerdo de consolidación de las bases de los Convenios de Transición Justa<sup>63</sup>. Por el contrario, el malestar es generalizado en Lada (Asturias) con Iberdrola y en Soto de la Barca (Tineo, Asturias) con Naturgy, a las que acusan de haber llevado a cabo el cierre sin planes de acompañamiento<sup>64</sup>.

### 4.3 Actores principales

■ **Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO)**, es el responsable de todas las acciones climáticas y de transición justa.

■ **Instituto para la Transición Justa**, creado en abril 2020, a partir del previo Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras, incorpora al trabajo realizado en la reactivación de esas comarcas “las

62. EDP dispone de planes de acompañamiento al cierre y futuro garantizado hasta 2030 en su planta de Aboño (Asturias) y está trabajando con la térmica de Soto de la Ribera (Asturias). Leer información completa [aquí](#).

63. Ver información [aquí](#).

64. Ver información [aquí](#).

nuevas realidades derivadas de los procesos de transformación y cierre de centrales térmicas de carbón y nucleares”, con el objetivo de “identificar y optimizar las oportunidades de actividad industrial y económica, especialmente vinculadas a la transición ecológica, para garantizar el empleo y el desarrollo de las zonas afectadas”; promoverá también la “coordinación de políticas de educación, formación profesional o empleo, para crear synergias que ayuden a los territorios afectados por los cierres de centrales térmicas en los procesos de reactivación”.

■ **Secretaría de Estado de Energía**, que incorpora la **Subdirección General de Prospectiva, Estrategia y Normativa en Materia de Energía**, “con la que se persigue potenciar las capacidades de análisis y de evaluación de los sectores energéticos a corto, medio y largo plazo para acompañar la descarbonización de la economía en cumplimiento con el PNIA 2021-2030 y la Estrategia a Largo Plazo, que marca la senda hacia la neutralidad climática en 2050”. Funciones de esta subdirección:

- El desarrollo de la planificación y estrategia energética, en el marco del compromiso con la neutralidad climática a largo plazo.
- La realización de proyecciones de demanda de productos energéticos, el análisis de series de consumo y precios energéticos por sectores y productos, el seguimiento de los indicadores coyunturales y sectoriales energéticos y la realización de análisis de estudios y estadísticas energéticas.
- La coordinación y seguimiento de la adaptación a la normativa de la Unión Europea.
- El seguimiento, notificación y verificación de los compromisos internacionales suscritos por España en relación con los Planes Nacionales Integrados de Energía y Clima y

la Estrategia de Descarbonización a Largo Plazo.

- **Dirección General de Política Energética y Minas**, donde la Subdirección General de Hidrocarburos pasa a denominarse **Subdirección General de Hidrocarburos y Nuevos Combustibles**, para dar “mayor peso en su acción a nuevos carburantes, como puede ser el hidrógeno renovable”; y recupera la función de certificación de biocombustibles (que había estado cedida a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia).
- Dentro de la Secretaría de Estado de Biodiversidad, la nueva **Dirección General de Biodiversidad, Bosques y Desertificación** incorpora la **Subdirección de Política Forestal y lucha contra la Desertificación**, y asume la representación internacional ante el Convenio de Naciones Unidas de Diversidad Biológica, entre otros.
- La nueva **Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental** integra tres subdirecciones: **Economía Circular** (antes Residuos), **Aire Limpio y Sostenibilidad Industrial**, y **Evaluación Ambiental**.
- **Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático**, a la cual deberán informar todas las comunidades autónomas a partir del año 2022.
- **Gobiernos de las Comunidades Autónomas**.
- Municipios: **Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)**.
- **Sector privado**, en concreto las empresas del carbón.
- **Observatorio de las Ocupaciones del Servicio Público de Empleo**, encargado de realizar para la Estrategia de Transición Justa un análisis periódico de la transición ecológica en los diferentes sectores económicos para

conocer su situación, tendencias y evolución, las oportunidades de creación de empleo, las actividades económicas y ocupaciones con mejores perspectivas de empleo, las competencias o habilidades más demandadas por las empresas, las necesidades formativas, etc.

#### 4.4 Contexto COVID-19: Acuerdo por la Reactivación Económica y el Empleo

Tanto la firma del Pacto Verde en la UE en diciembre de 2019, como el impulso en España al Proyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética, a la Estrategia de Descarbonización a Largo Plazo 2050, y a la Estrategia de Transición Justa, han coincidido en el tiempo con la llegada y expansión de la COVID-19, que ha golpeado duramente a España, y a toda la UE y el resto del mundo desde marzo de 2020.

El acuerdo alcanzado en la UE para financiar el Plan de Recuperación para Europa 2021-2024 ha supuesto para España una garantía de financiación de (al menos parte) de la recuperación post-COVID. Con este impulso, a primeros de julio el Gobierno y los agentes sociales (patronal y sindicatos) firmaron el **Acuerdo por la Reactivación y el Empleo**<sup>65</sup>, con más de una decena de líneas de trabajo con las que se pretende paliar parte de los perjuicios económicos y sociales generados por las medidas para hacer frente a la pandemia, al tiempo que se refuerza el crecimiento y el empleo de calidad, así como el diálogo social. Aunque las referencias a los compromisos climáticos y a la Transición Justa no son tan explícitos en este Acuerdo como en el Plan de Recuperación Europeo, el Acuerdo sí incluye compromisos para impulsar la transición verde, “sentando las bases de una Nueva Economía”, lo que resuena con la Estrategia a Largo Plazo para una Economía Española Moderna, Competitiva y Climáticamente Neutra en 2050 (la Estrategia de Descarbonización mencionada más arriba). De hecho, poco antes de la firma del Acuerdo, a finales de junio, se aprobó

65. Ver más información [aquí](#).

un Real Decreto-ley con medidas para impulsar las energías renovables y favorecer la reactivación económica, en línea con el Pacto Verde Europeo<sup>66</sup>.

## 4.5 Aspectos de interés a destacar del caso español

El caso español puede resultar de utilidad para otros países, incluso con características muy diferentes en cuanto a la estructura de sus emisiones o los sectores afectados por la descarbonización. Al margen de las medidas específicas, que deben ser adaptadas a cada territorio, el mayor interés reside en los procesos que se han dado para llevar a la práctica un concepto complejo y multidimensional como es la Transición Justa.

A continuación, se enumeran los principales elementos de interés:

- A lo largo de todo el proceso se han seguido las **Directrices sobre Transición Justa** de la OIT, para lo cual se suscribió un acuerdo de asociación estratégica con este organismo.
- Se ha trasladado la **normativa global** (CM-NUCC) y **regional** (UE) al ámbito doméstico, mediante disposiciones legales, planes, estrategias y mecanismos de implementación, gobernanza y participación.
- Se ha definido un **marco legal** para la acción climática y la transición justa: la Ley de Cambio Climático y Transición Energética, cuyo proyecto de ley se encuentra actualmente en trámite parlamentario.
- Se han desarrollado **instrumentos de planificación a medio y largo plazo** -los Planes Nacionales de Energía y Clima, y la Estrategia de Descarbonización a Largo Plazo- y al mismo tiempo se contempla un Plan de Acción Urgente para las comarcas afectadas de manera inmediata.
- Se ha creado un **marco institucional y de gobernanza** que garantice la información científica experta y la participación en la toma de decisiones.
- Se ha elaborado la primera **estrategia nacional** específica de Transición Justa.
- Se ha trasladado a acuerdos en los territorios, reflejados en **Convenios de Transición Justa** que son el fruto de la participación de gobiernos regionales y locales, agentes económicos y sociales, para identificar las necesidades y soluciones específicas con un enfoque **desde abajo hacia arriba**.
- Para adaptar las acciones a cada contexto, las actuaciones se basan en **diagnósticos detallados** en los municipios afectados, **análisis del impacto sobre el empleo** y una zonificación.
- Se está dotando de **financiación para la transición justa**, aprovechando los fondos para la reactivación económica post-COVID, definiendo criterios claros para conceder las ayudas y las instituciones responsables de su gestión.
- Se ha involucrado a las **empresas del sector** en cuestión, promoviendo que se responsabilicen en la reconversión laboral de las plantillas afectadas por la transformación, así como a las pequeñas y medianas empresas haciendo aflorar inversiones en la zona con la identificación de proyectos viables y maduros que cumplan determinadas condiciones (generación de empleo femenino y joven, sostenibilidad económica y ambiental, compromiso con el territorio).
- Se ha vinculado el desarrollo de **competencias profesionales** con la transición justa, a través de un observatorio de las ocupaciones dependiente del Servicio Público de Empleo, que ayude a identificar las oportunidades de nuevo empleo, las ocupaciones con mejores perspectivas, las competencias o habilidades más demandadas y las necesidades formativas.

66. Ver más información [aquí](#).

**Se trata de un cambio muy profundo y transformador en las sociedades, la economía y el modelo productivo, y por tanto se enfrenta a nudos importantes. También se trata de un nuevo lenguaje con el que llevará un tiempo familiarizarse.**

**Para seguir avanzando en la acción climática resulta más necesario que nunca alinear los objetivos del Acuerdo de París con la agenda de desarrollo sostenible, y los ODS en particular.**



# 5. Transición Justa en la agenda de América Latina

## 5.1 Avances regionales en acción climática

América Latina y el Caribe se han sumado a los esfuerzos internacionales para hacer frente a la crisis climática. Todos los países de la región se han comprometido, al ratificar el Acuerdo de París, a poner en marcha acciones de mitigación para contribuir con la reducción de emisiones globales, así como a fortalecer su capacidad de resiliencia mediante planes de adaptación.

Los objetivos y metas específicas de cada Estado quedan plasmados en sus respectivas NDC, que en algunos casos ya son legalmente vinculantes. Cada país decide libremente las metas que se propone alcanzar, bajo tres requisitos: i) actualizar la NDC al menos cada cinco años; ii) aumentar gradualmente el nivel de ambición con cada revisión; y iii) tener en cuenta los resultados del balance mundial, pues se sabe que las NDC actuales son insuficientes para limitar el calentamiento por debajo de los 2°C tal y como establece el Acuerdo de París<sup>67</sup>. Es también importante asignar responsabilidades de contribución por cada sector de la economía y por territorios, pero esto plantea desafíos para muchos países<sup>68</sup>.

67. El IPCC indica que las NDCs actuales permitirán emisiones de 52-58 Gt CO<sub>2</sub>eq en 2030, lo cual se contrapone con los 25-30 Gt CO<sub>2</sub>eq necesarios para alcanzar la meta de 1.5°C. En la región también son metas insuficientes. Ver Binsted, M. et al. (2019) *Stranded Asset Implications of the Paris Agreement in Latin America and the Caribbean*. Washington DC: IDB.
68. CEPAL (2020) La emergencia del cambio climático en América Latina y el Caribe: ¿seguimos esperando la catástrofe o pasamos a la acción? Libros de la CEPAL, N° 160, Santiago de Chile.

El nivel de avance en la región en cuanto al desarrollo e implementación de las NDC no es uniforme<sup>69</sup>. 2020 es un año clave para actualizar las NDC dado que las primeras se comunicaron en su mayoría en 2015. Hasta ahora solo Chile lo ha hecho, tal y como se analiza más adelante, aumentando su nivel de ambición. Otros diez países han anunciado su intención de incorporar metas más ambiciosas en la futura actualización de sus NDC<sup>70</sup>.

Para implementar las NDC es necesario disponer de un marco normativo y de políticas que defina las prioridades de acción, las responsabilidades institucionales y los mecanismos de gobernanza. Este marco se compone de leyes, estrategias, políticas, planes y programas de acción. Los principales instrumentos de política pública para la acción climática en los países socios de EUROCLIMA+ se presentan en el Anexo 2. Resultan especialmente relevantes las Estrategias Climáticas o de Descarbonización de Largo Plazo (ELP), que señalan la senda hacia un desarrollo bajo en emisiones a lo largo de las próximas

- 
69. Para conocer el nivel de avance por país consultar LEDS LAC (2020) *Hacia un desarrollo resiliente y bajo en emisiones en América Latina y el Caribe. Progreso en la implementación de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC)*, disponible [aquí](#).
70. Se trata de Argentina, Belice, Colombia, Costa Rica, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Uruguay. Para ampliar información ver Calero et al. (2020) *Hacia un desarrollo resiliente y bajo en emisiones en América Latina y el Caribe. Progreso en la implementación de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas, Plataforma Regional Estrategias de Desarrollo Resiliente y Bajo en Emisiones (LEDS LAC)*.

décadas; las Leyes Marco de Cambio Climático, que convierten la acción climática en una política de Estado; y las Estrategias Financieras para la acción climática, que definen las necesidades de financiación e identifican las fuentes de recursos.

Entre los países socios de EUROCLIMA+, solo México y Costa Rica han aprobado sus respectivas ELP. El Plan Nacional de Descarbonización de Costa Rica ha sido uno de los primeros en todo el mundo en delinear una hoja de ruta hacia cero emisiones netas para 2050, incluyendo medidas específicas por sector<sup>71</sup>. Argentina, Chile, Colombia, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay se encuentran en proceso de elaboración de sus respectivas ELP<sup>72</sup>. Un estudio reciente encargado por EUROCLIMA+ encontró los siguientes avances en la acción climática en la región<sup>73</sup>:

- En general, las NDC han sido diseñadas desde el **rigor** técnico y con la **participación** de actores estatales y no estatales.
- Se han creado mecanismos ad-hoc de **coordinación** tales como grupos de trabajo, gabinetes y comisiones.
- Al menos en ocho países se han adoptado instrumentos orientadores para la **implementación** (tales como hojas de ruta, planes de acción o planes de implementación). Si bien ocho países cuentan con **estrategias de largo plazo** -con horizonte temporal al 2050 y posterior-, México es el único que ha presentado formalmente al proceso de la

71. Ver Gobierno de Costa Rica (2019) *Plan de Descarbonización: Compromiso País 2018-2050*, Ministerio de Ambiente y Energía de Costa Rica, disponible [aquí](#).

72. Fuente: Entrevistas a puntos focales de Chile, Panamá, Perú, Uruguay, sitios web de los ministerios de ambiente y BID y DDPLAC (2019) *Cómo llegar a cero emisiones netas. Lecciones de América Latina y el Caribe*.

73. Comisión Europea (2019) *Avances en la Acción Climática de América Latina: Contribuciones Nacionalmente Determinadas al 2019*. Programa EUROCLIMA+, Dirección General de Desarrollo y Cooperación – EuropeAid, Comisión Europea, Bruselas, Bélgica.

CMNUCC una estrategia de largo plazo para avanzar en un desarrollo económico bajo en emisiones.

- Cinco países cuentan con una **Ley Marco de cambio climático** y otros dos están formulando una. Únicamente México plantea en la ley una meta coherente con su NDC.

La crisis sanitaria, económica y social sin precedentes que vive la región y el mundo entero por la pandemia, amenaza con dejar en segundo plano la respuesta a la crisis climática y retrasar las acciones que se necesitan con urgencia. El alto nivel de endeudamiento para responder a la emergencia obliga a los gobiernos a recortar el gasto público. La reducción de fondos para la acción climática, por un lado, y las dificultades para llevar a cabo los procesos de participación de forma presencial retrasarán significativamente la elaboración y la actualización de los instrumentos clave de política pública como las NDC o las estrategias nacionales.

Para seguir avanzando en la acción climática resulta más necesario que nunca alinear los objetivos del Acuerdo de París con la agenda de desarrollo sostenible, y los ODS en particular. La región tendrá que realizar enormes esfuerzos para reactivar sus economías, y existe la oportunidad de apostar por una recuperación verde y aprovechar el potencial de creación de empleo asociado a la descarbonización. Sin embargo, muchos de los paquetes de estímulo no parecen ir en esa dirección<sup>74</sup>.

## 5.2 Estado de la Transición Justa en la región

Todos los actores clave entrevistados coinciden en que la Transición Justa es un enfoque muy incipiente en su desarrollo, pero progresivo en los

74. Entrevistas con personal de la División de Desarrollo Sostenible de la CEPAL (17 de agosto de 2020), GIZ (27 de agosto de 2020), ONU Ambiente (18 de agosto de 2020) y Oxfam (31 de julio de 2020).

avances para la región. Existe mucho interés en avanzar tanto en la conceptualización como en su aplicación práctica, pero apenas se están dando los primeros pasos desde algunos gobiernos. Tampoco es un tema muy presente en la agenda de las organizaciones de desarrollo, a diferencia del concepto de Justicia Climática. Se trata de un cambio muy profundo y transformador en las sociedades, la economía y el modelo productivo, y por tanto se enfrenta a nudos importantes. También se trata de un nuevo lenguaje con el que llevará un tiempo familiarizarse<sup>75</sup>.

Los instrumentos de política climática desarrollados hasta el momento todavía no incorporan la idea de Transición Justa, al menos de forma explícita. La excepción es Chile, donde la NDC recientemente actualizada establece la Transición Justa y el Desarrollo Sostenible como uno de sus pilares centrales<sup>76</sup>. En este país se está comenzando a elaborar la Estrategia de Transición Justa en el marco de la descarbonización eléctrica, con el liderazgo del Ministerio de Energía y desde la articulación interministerial con Ambiente y Trabajo. Por su parte Colombia, Costa Rica y Perú esperan incluir la Transición Justa en sus próximas NDC actualizadas<sup>77</sup>. En cuanto a sectores, hasta ahora se centra en el de generación eléctrica y

no se han encontrado experiencias de Transición Justa en sectores relevantes como la agricultura, los bosques o el uso de la tierra.

Un concepto que está más presente es el de **Economía Verde**, especialmente en la coyuntura actual de pandemia y la urgente necesidad de reactivar la economía (ver diferencias y coincidencias entre Transición Justa y Economía Verde en la Tabla 2). Diversos países se han sumado a la **promoción del empleo verde**, buscando vincular la agenda laboral y la ambiental. La OIT, ONU Medio Ambiente y la banca de desarrollo también están orientando su asistencia técnica y financiera en esta dirección. El objetivo es aprovechar las oportunidades relacionadas con la descarbonización, tales como la expansión de las energías renovables, la eficiencia energética o la movilidad sostenible, para expandir el empleo verde. Según un reciente estudio de la OIT y el BID en la región se podrían crear quince millones de empleos verdes con la descarbonización de la economía, en sectores como la agricultura sostenible, la silvicultura, la energía solar y eólica, la manufactura y la construcción<sup>78</sup>. Si bien este dato enmascara el hecho de que habrá ganadores y perdedores.

Tabla 2. Coincidencias y diferencias entre Transición Justa y Economía Verde

	Diferencias en los ámbitos			Coincidencias
	Económico	Social	Ambiental	
<b>Transición Justa</b> (pilar de la acción climática)	Ligado a la descarbonización de la economía Liderazgo compartido entre actores estatales y no estatales	Equidad en el centro Atención a sectores vulnerables Compensación a afectados por la descarbonización	Centrada en la acción climática para cumplir objetivos del Acuerdo de París Papel regulador del Estado	Visión a largo plazo para equilibrar objetivos económicos, sociales y ambientales
<b>Economía verde</b> (modelo económico)	Ligado al crecimiento económico y la creación de empleo Liderazgo de los actores económicos (empresas e inversores)	Responsabilidad social empresarial, de carácter voluntario	Sostenibilidad en general como principio, aunque no solo centrado en la respuesta climática Reducción de externalidades medioambientales a través del mercado	Necesidad de un marco normativo y de políticas favorable

**Fuente:** elaboración propia.

75. Entrevistas a CEPAL, Oxfam y OIT.

76. Ver sección siguiente y ficha país en el Anexo 2.

77. Entrevista a Especialista Regional en Empleo Verde de la OIT, 11 de agosto de 2020.

78. Saget, T. et. al. (2020) *El empleo en un futuro de cero emisiones netas en América Latina y El Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), Washington DC y Ginebra.

Más allá del empleo, otros asuntos sociales como la cohesión social, la protección de grupos vulnerables, la igualdad de género, el acceso a sistemas de protección social, la equidad fiscal o en general la reducción de la desigualdad no parecen tener mucho peso en las primeras aproximaciones prácticas a la Transición Justa que existen en la región.

A pesar de no haberse incorporado de manera expresa, los **principios fundamentales de la Transición Justa** sí se ven reflejados en un buen número de instrumentos de política climática:

- La protección del empleo y, sobre todo, la **creación de empleo verde** es un objetivo compartido por casi todos los países de la región desde la crisis económica global de 2008.
- El **enfoque de derechos** está presente de manera particular en las políticas sobre adaptación al cambio climático, centrando los esfuerzos de adaptación de manera particular en los grupos en situación de vulnerabilidad. Por otro lado, un buen número de planes y estrategias sobre cambio climático se sustentan transversalmente en el principio de no discriminación<sup>79</sup>.
- Los **pueblos indígenas y afrodescendientes** son atendidos de forma diferenciada en un buen número de políticas climáticas, y se incluyen como actores clave en la respuesta a la crisis climática. En algunas se hace referencia a instrumentos como el Convenio 169 de la OIT<sup>80</sup> y la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, o bien se incluyen salvaguardas específicas para esta población.

- 
79. CEPAL/ACNUDH (2019) Cambio climático y derechos humanos: contribuciones desde y para América Latina y el Caribe, Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Santiago de Chile.
80. La ratificación del Convenio 169 de la OIT exige que, cuando se aborden planes, proyectos o acciones que puedan afectar la vida de poblaciones indígenas se deben realizar procesos de consulta y obtener el consentimiento previo, libre e informado de acuerdo con los estándares internacionales aplicables. Todos los países socios de EUROCLIMA+, a excepción de Cuba, El Salvador, Uruguay y Venezuela, han ratificado este Convenio. Ver sitio web de la OIT [aquí](#).

■ La **participación pública** es un enfoque transversal en la mayoría de las políticas y estrategias de cambio climático, apoyándose en la legislación sobre acceso a la información pública. Se materializa mediante distintos mecanismos, desde audiencias y consultas públicas hasta espacios permanentes de diálogo social. Varios países han ratificado el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, más conocido como Acuerdo de Escazú<sup>81</sup>.

■ La **igualdad de género** se incluye explícitamente en un buen número de estrategias y políticas públicas sobre cambio climático. De los 33 países de la región, 15 incorporan la perspectiva de género en sus NDC. Algunos países además han desarrollado estrategias y planes de acción de género y cambio climático, tales como Costa Rica y Perú<sup>82</sup>.

En la sección 6 se presenta un análisis más detallado de los instrumentos de política pública sobre acción climática en los cinco países foco de estudio (Chile, Costa Rica, Panamá, Perú y Uruguay) para observar en qué medida éstos incorporan el enfoque y los principios fundamentales de Transición Justa.

### 5.3 Motores sectoriales para una Transición Justa en la región

La región de América Latina y el Caribe aporta un 8,3% de las emisiones globales de gases de efecto invernadero (GEI), un porcentaje equivalente a su participación en la economía y la población mundial. Los principales países emisores son Brasil y México, seguidos de lejos por Argentina, Venezuela, Chile y Colombia.

---

81. Ver el listado actualizado de firmas y ratificaciones [aquí](#).

82. CEPAL/ACNUDH (2019) op cit.

La distribución de las emisiones por sector, sin embargo, es muy diferente. Mientras que a nivel global el 70% de las emisiones de GEI proceden del sector energético, en la región éste solo representa el 45% del total. Por el contrario, **la agricultura y ganadería y el cambio de uso del suelo aportan conjuntamente el 42% de las emisiones de gases de efecto invernadero**, en comparación con un 18% a nivel mundial<sup>83</sup>.

Según ONU Medio Ambiente, la región latinoamericana dispone de condiciones tecnológicas y un marco de políticas emergentes que son propicios para encaminarse en una senda de desarrollo resiliente y bajo en emisiones en las próximas décadas. Para ello debe abordar

adecuadamente los retos que enfrenta y realizar transformaciones profundas y urgentes en tres sistemas clave: la energía, el uso de la tierra y el transporte<sup>84</sup>. Para lograr descarbonizar a tiempo sus economías, los países tendrán que movilizarse en los tres pilares de la descarbonización al mismo tiempo.

La Tabla 3 muestra los sectores identificados en las acciones de mitigación en las NDC presentadas por los países socios de EUROCLIMA+. En los 18 países se incluye el sector energético, en 17 el agrícola y en 16 el de cambio de uso de suelo. Les siguen el sector de transportes (13 países), el forestal (11) y el de desechos (11). Solo 9 NDC incluyen el sector industrial.

Tabla 3. Sectores identificados con medidas de mitigación en las NDC de los países socios de EUROCLIMA+

	Energía	Agricultura	USCUSS	Transporte	Desechos	Forestal	Industria
Argentina							
Bolivia							
Brasil							
Chile							
Colombia							
Costa Rica							
Cuba							
Ecuador							
El Salvador							
Guatemala							
Honduras							
México							
Nicaragua							
Panamá							
Paraguay							
Perú							
Uruguay							
Venezuela							

**Fuente:** CEPAL, sobre la base de las NDC

83. Según datos de 2016 publicados en CEPAL (2020) *La emergencia del cambio climático en América Latina y el Caribe: ¿seguimos esperando la catástrofe o pasamos a la acción?*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

84. PNUMA (2016) *Carbono Cero América Latina. Una vía para la decarbonización neta de la economía regional para mediados de este siglo*. UNEP DTU PARTNERSHIP.

### 5.3.1 Energía

Las energías renovables representan un 25% de la matriz energética en el conjunto de la región, muy por encima del promedio mundial (13%), y cerca del 50% en Centroamérica debido a la importancia de la energía hidroeléctrica<sup>85</sup>. El coste de las renovables ha dejado de ser la principal barrera, son más dinámicas en la creación de empleo y su multiplicador de inversión es muy superior al de las fuentes fósiles<sup>86</sup>.

El potencial solar y eólico en la región es más que suficiente para cubrir las necesidades totales de electricidad<sup>87</sup>. Sin embargo, de continuar las políticas actuales hacia 2040 solo habrá cambios marginales en la matriz energética<sup>88</sup>. Los subsidios a los combustibles fósiles representaron en promedio el 3,4% del PIB en 2015<sup>89</sup>. Eliminar estos incentivos es fundamental para que la transición energética se dé a la velocidad necesaria<sup>90</sup>.

Para no superar los 1,5 °C de calentamiento global sería necesario obtener al menos el 70% de la electricidad de fuentes con cero emisiones de carbono para el 2030<sup>91</sup>. En la COP-25 de Chile celebrada en Madrid (2019) diez países de América Latina y el Caribe (Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, Paraguay y Perú) se comprometieron con esta meta de aquí a 2030.

- 
- 85. Datos correspondientes a 2016 sobre la base de la Agencia Internacional de la Energía. Disponibles en CEPAL (2020), *op. cit.*
  - 86. El multiplicador de inversión es el efecto cascada que la inversión en energía tiene sobre otros sectores. Ver CEPAL (2020) *op. cit.*
  - 87. Paredes, J.R. (2017) *Red del futuro: desarrollo de una red eléctrica limpia y sostenible para América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo.
  - 88. De construirse todas las plantas de energía a partir de fuentes fósiles planificadas en la región, las emisiones duplicarían el máximo comprometido en las NDC. Calero *et al.* (2020) *Op. cit.*
  - 89. CEPAL (2020) *op. cit.*
  - 90. OLADE (Organización Latinoamericana de Energía) (2018), *Panorama Energético de América Latina y el Caribe*, 2018, Quito.
  - 91. Binsted *et al.* (2019) *op. cit.*

Todos los países socios de EUROCLIMA+ han desarrollado legislación que promueve la reducción de emisiones en el sector energético, tanto desde las renovables como desde la eficiencia energética<sup>92</sup>. Bajo un enfoque de Transición Justa es importante tener en cuenta dos objetivos clave: i) minimizar los posibles impactos negativos sobre las poblaciones y territorios afectados, garantizando el derecho a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas y ii) maximizar los co-beneficios, tales como el acceso a electricidad en áreas desconectadas de la red nacional.

### 5.3.2 Uso de la tierra

**Más del 40% de las emisiones totales de GEI** en la región se originan en la agricultura, la silvicultura y otros usos de la tierra (AFOLU por sus siglas en inglés), así como el cambio de uso del suelo (LUC por sus siglas en inglés). Como afirma el IPCC en su informe especial dedicado a la tierra y el cambio climático, revisar la forma en que utilizamos la tierra va a ser decisivo para frenar la crisis climática<sup>93</sup>.

En los últimos quince años se han perdido 96 millones de hectáreas de bosques en América Latina y el Caribe (una superficie equivalente a la de España y Suecia juntas)<sup>94</sup>. La presión sobre la tierra se ha incrementado con el avance de las actividades extractivas, que incluyen además de la explotación mineral y de hidrocarburos la agricultura industrial, la ganadería y la explotación forestal a gran escala. Con ella han aumentado también los conflictos socioambientales y la violencia contra defensores de la naturaleza y los derechos humanos.

- 
- 92. Comisión Europea (2019) *op. cit.*
  - 93. IPCC (2019) *El Cambio Climático y la Tierra*. Informe especial del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC).
  - 94. CEPAL (2017) *La economía del cambio climático en América Latina y El Caribe. Síntesis 2016: Una visión gráfica*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.

La agricultura comercial a gran escala es el principal motor de la deforestación, y representó casi el 70% de la deforestación entre 2000 y 2010<sup>95</sup>. La distribución de la tierra es extremadamente desigual: se calcula que la mitad de la tierra agrícola de la región está en manos del uno por ciento de los propietarios. Esto lleva a un círculo vicioso pues también se concentra el poder económico y político en cada vez menos manos<sup>96</sup>.

**Asegurar los derechos territoriales de los pueblos indígenas y las comunidades locales puede contribuir de manera muy significativa con las agendas climática y social.** Existen cada vez más evidencias que demuestran cómo los pueblos indígenas y las comunidades que disfrutan de un régimen seguro de tenencia de la tierra son los mejores guardianes de los bosques<sup>97</sup>. En países como Ecuador, Brasil y Perú, las políticas dirigidas a garantizar los derechos de tenencia han contribuido a reducir la deforestación, recuperar las áreas de bosque y mejorar la sostenibilidad de los sistemas agrícolas<sup>98</sup>.

Garantizar los derechos de estos colectivos de forma efectiva garantizará a su vez el avance de las agendas climáticas y sociales. Una de cada tres hectáreas entregadas en concesión para la explotación minera, petrolera, agroindustrial y forestal pertenece a pueblos indígenas<sup>99</sup>. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha advertido de la relevancia de garantizar el cumplimiento de compromisos acordados

95. FAO (2016) *El estado de los bosques del mundo 2016. Los bosques y la agricultura: desafíos y oportunidades en relación con el uso de la tierra*. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Roma.

96. Ver Oxfam (2016) *Desterrados: Tierra, Poder y Desigualdad en América Latina y el Caribe*.

97. Oxfam Internacional, Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra (ILC) e Iniciativa para los Derechos y Recursos (RRI) (2016) *Territorio común: Garantizar los derechos a la tierra y proteger el planeta*.

98. Bataille et. al. (2020) 'Net-zero deep decarbonization pathways in Latin America: Challenges and opportunities', *Energy Strategy Reviews* 30 (2020) 100510

99. Oxfam Internacional (2016) *op. cit.*

entre las comunidades indígenas y organismos estatales, relacionadas con el derecho a la consulta y el consentimiento previo, libre e informado, así como sobre las afectaciones crecientes de las actividades extractivas sobre los derechos de los pueblos indígenas y tribales con el fin de avanzar en las políticas sobre Cambio Climático<sup>100</sup>.

Desde el Acuerdo de París existen mecanismos muy relevantes para el contexto latinoamericano, como la **reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación de los bosques (REDD+)**. Muchas NDC en la región hacen referencia específica a los planes de REDD+, y la mayoría de países disponen de estrategias específicas y planes de acción en este ámbito. Este sistema representa una oportunidad para reconocer los servicios ecosistémicos que brindan las comunidades locales y los pueblos indígenas. Pero cuando los derechos de tenencia no son seguros, es posible que actores más poderosos compitan por estos bosques debido a su nuevo valor como reservorios de carbono.

Es posible avanzar hacia la descarbonización de los sectores relacionados con el uso de la tierra con intervenciones en sus distintos subsectores. También se enfrenta a grandes desafíos, como la demanda creciente de alimentos y la fuerte dependencia económica de las exportaciones de materias primas agrícolas para muchos países de la región. En silvicultura, por ejemplo, mediante el manejo forestal comunitario, la expansión de áreas protegidas naturales, el reconocimiento de servicios ecosistémicos, o la reforestación comercial en áreas degradadas. En la agricultura y la ganadería, con la intensificación sostenible que permite aumentar los rendimientos del cultivo y la densidad de cabezas de ganado por hectárea, liberando áreas para otros usos como la reforestación. También existe gran potencial

100. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2015a) *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/15-31 diciembre 2015.

para reducir las emisiones mediante prácticas agroecológicas o los sistemas agrosilvopastoriles, que al mismo tiempo contribuyen a la resiliencia y la adaptación.

### 5.3.3 Transporte sostenible

Un 80% de la población latinoamericana vive en áreas urbanas y la región alberga cuatro mega ciudades con más de diez millones de habitantes. Las ciudades son responsables de un 70% de las emisiones y el principal incremento se ha producido en el transporte, por lo que existe un gran potencial para la mitigación en ámbitos como la movilidad sostenible o la eficiencia energética en edificios<sup>101</sup>.

De acuerdo con algunas estimaciones, debido al crecimiento urbano la flota de automóviles en la región podría triplicarse en los próximos veinticinco años. El despliegue de la movilidad eléctrica significaría una reducción aproximada de 1.4 gigatoneladas de CO<sub>2</sub> a lo largo del periodo 2016-2050, lo que representa una proporción significativa de la reducción que se necesita<sup>102</sup>.

La descarbonización del sector transporte se puede lograr a través de una combinación de medidas que incluyen la planificación del desarrollo urbano, la inversión en infraestructura de transporte público sostenible, la electrificación de autobuses y vehículos particulares, así como alternativas a los combustibles fósiles, tales como el etanol y el biodiesel. Se deben tener en cuenta las repercusiones fiscales. Por ejemplo, la generalización del transporte eléctrico en Uruguay o Costa Rica reduciría los ingresos por impuestos sobre los combustibles fósiles hasta en un 10%<sup>103</sup>.

En la región existen importantes planes de inversión en infraestructura transporte. Sería clave

101. CEPAL (2017) *op cit.*

102. Calero *et al.* (2020) *op cit.*

103. BID y DDPLAP (2019) *Cómo llegar a cero emisiones netas. Lecciones de América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.

orientar estas inversiones hacia una reducción de emisiones. El apoyo financiero puede ayudar a impulsar el desarrollo de infraestructura necesaria, como por ejemplo el metro de Lima, que se calcula que podría reemplazar a cuatro millones de vehículos particulares<sup>104</sup>. Hay mucho interés en la región por la electromovilidad. Países como Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica o Uruguay están en proceso de importar autobuses eléctricos para renovar sus flotas<sup>105</sup>.

En el caso de Chile, con el apoyo de EUROCLIMA+ se está desarrollando la Estrategia Nacional de Movilidad Sostenible y el Programa Nacional de Movilidad Urbana para la Mitigación y Adaptación al Cambio Climático, que incluye un plan piloto<sup>106</sup>.

Desde una visión de Transición Justa es importante considerar los pros y contras para los consumidores, incluyendo la posible mejora en la calidad de los servicios, el potencial impacto sobre los precios y los beneficios colaterales<sup>107</sup>. También el posible impacto social y ambiental asociado a la extracción de minerales cada vez más demandados por el crecimiento de las energías renovables, tales como el litio y el cobre.

104. Bataille *et al.* (2020) *op. cit.*

105. Entrevista a personal del BID, 31 de agosto de 2020.

106. Ver más información [aquí](#).

107. En Costa Rica, por ejemplo, el sector transporte representa el 44% de las emisiones brutas. Se calcula que los accidentes, el tiempo perdido en el tráfico y los efectos de la contaminación atmosférica sobre la salud le cuestan al país el 3,8% del PIB. Descarbonizar el sector del transporte, mejorando el transporte público y aumentando la electromovilidad, podría generar beneficios netos al país de unos 20.000 millones de dólares para 2050. Estado de la Nación (2018) *Estado de la nación en desarrollo humano sostenible*. Programa Estado de la Nación, San José de Costa Rica.

**Para que esta transición energética sea equitativa y sostenible se está desarrollando en Chile la Estrategia de Transición Justa en Energía, centrada en mitigar los impactos laborales, sociales y ambientales, así como aprovechar las nuevas oportunidades de creación de empleo verde.**

**Este conjunto de países foco muestra la diversidad regional en cuanto al grado de avance en acción climática.**



# 6. Iniciativas clave en países foco

Esta sección presenta un análisis focalizado en cinco países: Chile, Costa Rica, Panamá, Perú y Uruguay. La selección de estos países responde a los siguientes criterios: 1) que esté en marcha o se vaya a iniciar próximamente un proceso de diálogo país, 2) que exista un elevado nivel de compromiso con la acción climática desde el nivel de gobierno, 3) que se esté en proceso de actualización de su respectiva NDC o de elaboración de la estrategia climática a largo plazo.

Este conjunto de países foco muestra la diversidad regional en cuanto al grado de avance en acción climática. Chile ha presentado recientemente su segunda NDC actualizada, que incorpora un pilar sobre Transición Justa, y también está en proceso de aprobación de su Estrategia Climática a Largo Plazo y de una Ley Marco sobre Cambio Climático. Costa Rica se encuentra en proceso de actualización

de su NDC y ha sido el primer país de la región (y de los primeros del mundo) en presentar una Estrategia de Descarbonización a Largo Plazo que además incorpora una estrategia transversal de Transición Justa. Uruguay se encuentra en etapa de elaboración de su ELP, y donde se quiere incluir el concepto de Transición Justa. En el caso de Panamá, se están iniciando pasos para el proceso de revisión de la Política Nacional de Cambio Climático a 2050 y la elaboración del Proyecto de Ley Marco sobre Cambio Climático. Y en Perú se quiere incorporar la Transición Justa en la próxima actualización de la NDC que se espera comunicar a la CMNUCC en diciembre de este año.

La Tabla 4 muestra los principales instrumentos de política climática, así como los espacios de gobernanza en cada uno de los países de estudio<sup>108</sup>.

Tabla 4. Instrumentos normativos y de política climática en los países de estudio

País	Leyes	Estrategias	Políticas	Planes	Gobernanza
<b>Chile</b>	Proyecto de Ley Marco de Cambio Climático (en trámite en el Senado)	Estrategia de Transición Justa en Energía (en proceso) Estrategia Climática de Largo Plazo (en proceso) Estrategia de Desarrollo de Capacidades y Empoderamiento Climático (en proceso)		Plan de Acción Nacional de Cambio Climático (2017-2022) Planes Regionales de Acción Climática Planes Sectoriales de Adaptación	Oficina de Cambio Climático Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y Cambio Climático Comisión Asesora Presidencial Permanente de Cambio Climático Equipo Técnico Interministerial de Cambio Climático Comités Regionales de Cambio Climático

108. Para más detalle consultar las fichas país en el Anexo 2.

País	Leyes	Estrategias	Políticas	Planes	Gobernanza
<b>Costa Rica</b>		Estrategia Nacional de Cambio Climático (2009)	Política de Adaptación	Plan Nacional de Descarbonización a Largo Plazo, Horizonte 2050 (2018) Plan Nacional de Adaptación Plan Nacional de Energía Programa País C-Neutral (2017)	Dirección de Cambio Climático (M. Ambiente) Consejo Interministerial de Cambio Climático Consejo Científico de Cambio Climático 4 C Consejo Consultivo Ciudadano de CC 5 C
<b>Panamá</b>	Anteproyecto de Ley Marco sobre Cambio Climático (en proceso)	Estrategia Nacional de Cambio Climático 2050 (2019)	Política Nacional de Cambio Climático y su Plan de Acción (2007, en proceso de actualización)	Plan Energético Nacional (2015-2050) Plan Nacional de Cambio Climático del Sector Agropecuario (PNCCSA)	Comité Nacional de Cambio Climático de Panamá
<b>Perú</b>	Ley Marco sobre el Cambio Climático (2018) y su Reglamento (2019)	Estrategia Nacional ante el Cambio Climático (2015) Estrategia Climática a Largo Plazo (en proceso)			Comisión de Alto Nivel sobre el Cambio Climático (nivel político) Comisión Nacional de Cambio Climático (nivel técnico) Plataforma de los Pueblos Indígenas para enfrentar el Cambio Climático (PPICC)
<b>Uruguay</b>		Estrategia a Largo Plazo de Cambio Climático (en proceso)	Política Nacional de Cambio Climático (2017)		Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático y Variabilidad

**Fuente:** Elaboración propia con base en los Ministerios de Ambiente

El análisis de país se ha realizado en una doble vía. Por un lado, se han mantenido entrevistas con los Ministerios de Ambiente de los cuatro países que actúan como puntos focales para EUROCLIMA+, así como con las personas responsables de elaborar la estrategia de Transición Justa en Chile. Esto ha permitido conocer los avances y procesos en marcha relacionados con la Transición Justa.

Por otro lado, se han analizado los principales instrumentos de política pública con el fin de

conocer en qué medida incorporan el concepto de Transición Justa. Debido a que esta temática se encuentra todavía en una fase muy incipiente en la región, no ha sido posible encontrar experiencias prácticas que sistematizar, si bien será importante hacerlo en el futuro. El análisis por tanto se ha basado en las leyes marco, los planes, estrategias, programas y políticas de acción climática.

Para realizar un análisis sistemático se diseñó una herramienta tipo *check list*, basada en los

principios que definen la Transición Justa<sup>109</sup>: 1) responsabilidades comunes pero diferenciadas, 2) consenso basado en el diálogo social, 3) derechos fundamentales en el trabajo, 4) igualdad de género, 5) reducción de la desigualdad y protección de grupos vulnerables, 6) coherencia de políticas y 7) compromisos a largo plazo.

## Chile

Chile ha fortalecido su liderazgo en acción climática desde que asumió la presidencia de la COP25 en diciembre de 2018, dando un impulso al marco nacional de gobernanza y a sus instrumentos de política pública. En abril de 2020 fue el primer país de la región y de los primeros en todo el mundo en comunicar su **segunda NDC actualizada** a la CMNUCC, la cual contiene un compromiso de mitigación más ambicioso<sup>110</sup>.

La actual NDC presenta aspectos innovadores. Por un lado, la meta de reducción de emisiones es absoluta. Por otro, incorpora un pilar denominado de “integración” con acciones que contribuyen al mismo tiempo a la adaptación y a la mitigación. Además, relaciona cada uno de los compromisos con los ODS. Pero el aspecto más innovador es que incluye de forma inédita un pilar de Transición Justa y Desarrollo Sostenible, resultado de la participación de los agentes sociales en el proceso de actualización.

La acción climática va camino de convertirse en política de Estado, entre otras cosas gracias a que el compromiso de reducir las emisiones netas a cero antes de 2050 se ha consagrado en el proyecto de la **Ley Marco de Cambio Climático**, actualmente en trámite parlamentario. Y sobre todo por la participación de todos los ministerios, no solo el de Medio Ambiente, en la gestión climática. El sistema de gobernanza se basa en la

109. Estos principios se extraen, aunque no de manera exclusiva, en las *Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos* desarrolladas por la OIT. Para una descripción de la metodología desarrollada ver el Anexo 1.

110. Ver perfil de Chile en la CMNUCC [aquí](#).

articulación horizontal (entre sectores) y vertical o multinivel (entre la administración central y las administraciones regionales y locales). El Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y el Cambio Climático es el espacio de alto nivel político, el cual se complementa con un Equipo Técnico Interministerial de Cambio Climático. Adscrito a éste, la Mesa de Género y Cambio Climático se ocupa específicamente de los asuntos relacionados con la igualdad de género. La nueva Ley Marco crea además un Comité Científico Asesor para el Cambio Climático<sup>111</sup>.

La participación ciudadana y el diálogo social amplio han sido principios fundamentales en el desarrollo de los instrumentos de política pública relacionados con la acción climática, desde el Plan de Acción Nacional de Cambio Climático (PANCC 2017-2022) hasta el Proyecto de Ley Marco sobre Cambio Climático o la **Estrategia Climática de Largo Plazo** (ECLP) 2050, la cual establecerá la visión y los lineamientos generales para los próximos treinta años<sup>112</sup>.

El sector energético aporta cerca del 80% de las emisiones totales, principalmente debido al uso de carbón en la generación eléctrica (representa el 32% de la matriz eléctrica). El Estado de Chile se comprometió a cerrar todas las centrales a carbón antes de 2040, así como a expandir las renovables hasta un 70% de la matriz eléctrica en 2050, sin embargo, las proyecciones indican que se cumplirá 20 años antes, en el 2030<sup>113</sup>. La administración

111. Para más detalles ver la ficha país en el Anexo 2.

112. Para desarrollar la Estrategia a Largo Plazo Chile cuenta con apoyo técnico y financiero de organismos internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, CEPAL, Euroclima+, Global Environment Facility, GIZ, NDC Partnership, FAO, ONU Ambiente y PNUD. Para más información sobre la ECLP ver [aquí](#).

113. El Ministerio de Energía llegó a un acuerdo con las empresas del sector eléctrico para cerrar las 28 centrales que existen en todo el país antes de 2040, con una meta intermedia de once centrales cerradas antes de 2024 (que suponen el 31% de la capacidad instalada). Fuentes: Ministerio de Energía y entrevista a Javier Obach, quien lidera la elaboración de la Estrategia de Transición Justa.

ha llegado a un acuerdo con las principales compañías eléctricas para el desmantelamiento progresivo de todas las centrales a carbón y para que las empresas sean co-responsables en el proceso de reconversión de la fuerza laboral. Esto tiene importantes repercusiones sobre el empleo y también sobre los territorios donde se localizan.

Para que esta transición energética sea equitativa y sostenible se está desarrollando la **Estrategia de Transición Justa en Energía**, centrada en mitigar los impactos laborales, sociales y ambientales, así como aprovechar las nuevas oportunidades de creación de empleo verde<sup>114</sup>. Este esfuerzo está liderado por el Ministerio de Energía, en articulación con los Ministerios de Trabajo, Medio Ambiente y Ministerio de Economía. Se prevé un amplio proceso participativo, tanto en el diseño como en su implementación. La Estrategia no solo buscan reactivar el empleo, sino también articular inversiones en los territorios para un desarrollo diversificado y basado en un diálogo social amplio.

Chile se ha propuesto avanzar de manera simultánea en la agenda climática y en la agenda de desarrollo sostenible, y en consecuencia, la Estrategia de Transición Justa es un paso fundamental en esa dirección.

## Costa Rica

La agenda de cambio climático en Costa Rica se sitúa al máximo nivel político, está integrada en el Plan Nacional de Desarrollo y el cumplimiento del Acuerdo de París es legalmente vinculante. El país ha sido líder en materia ambiental por sus esfuerzos en conservación de la biodiversidad (con una cuarta parte del territorio en áreas protegidas) y la conservación del bosque (más de un 52% de cobertura forestal). También es puntero en el uso de energías de fuentes renovables, en especial la hidráulica y, más recientemente, la solar, eólica y geotérmica. El programa de Pago por Servicios

Ambientales se ha convertido en estándar mundial en materia de mecanismos de mercado para la conservación del bosque.

Tanto en la Estrategia Nacional de Cambio Climático (2009) como en la NDC, Costa Rica se ha comprometido a alcanzar la neutralidad en emisiones de CO<sub>2</sub> de aquí al año 2021. La NDC, que está siendo actualizada, contempla medidas de mitigación no solo en el sector energético sino también en el agropecuario, de transportes y de gestión de residuos urbanos. Entre otras cosas, establece la meta de alcanzar un 60% de cobertura forestal y un 100% de producción eléctrica renovable. Además, se ha involucrado al sector privado y a los gobiernos locales a través del Programa País C-Neutral (2017).

El sector transporte, actualmente, es altamente carbonizado, tiene altos costos y resulta poco competitivo. Los costos por tiempo perdido, congestión, accidentes de tránsito, impactos en salud por la mala calidad del aire, le cuestan al país del orden de un 3.8% anual de su PIB<sup>115</sup>.

Costa Rica ha sido uno de los primeros países de la región en disponer de una estrategia a largo plazo, expresada en el Plan Nacional de Descarbonización 2018-2050, *Horizonte 2050*. Este plan traza rutas de cambio en diez ejes y en cuatro sectores de la economía e incluye entre sus estrategias transversales estrategias laborales de “transición justa”, donde se identificarán las mejores prácticas y se elaborarán planes relevantes a sectores expuestos a los mayores impactos.

La visión de la Transición Justa se centra en la creación de empleo verde, el establecimiento de alianzas con diversos actores y el desarrollo de capacidades para la incorporación a los nuevos mercados que surgen con la descarbonización. Está muy ligada a lo social y a la atención a comunidades vulnerables y afrodescendientes.

114. Se espera que la Estrategia de Transición Justa esté aprobada en abril de 2021. Ver más información [aquí](#).

115. De acuerdo con datos del Estado de la Nación del 2018.

En el contexto actual de pandemia además, se percibe la descarbonización como una oportunidad para la reactivación verde de la economía<sup>116</sup>.

## Panamá

El 80% de las emisiones de GEI en Panamá se originan en el sector del transporte<sup>117</sup>. A 2050 el país se ha propuesto la meta de un 70% de su matriz eléctrica a partir de fuentes renovables, principalmente solar y eólica<sup>118</sup>. Desde la Secretaría de Energía se promueve el uso de vehículos eléctricos como parte del programa de Lineamientos Estratégicos para la Transición Energética 2020-2030.

Panamá presenta un contexto con oportunidades para introducir este enfoque en los procesos que se encuentran en marcha en el país: i) la elaboración del Anteproyecto de Ley Marco sobre Cambio Climático, ii) la Política Nacional de Cambio Climático y su Plan de Acción, y iii) la actualización de la NDC1.

En cuanto a sectores, existe potencial para abordar la Transición Justa principalmente en los sectores energético y forestal, para los cuales hay metas de mitigación en la NDC. También se han identificado otros sectores como la agricultura y otros no tradicionales (ordenamiento territorial, infraestructura de obra públicas) donde, si bien no de manera explícita, sí puede relacionarse con las afectaciones sobre el empleo.

En el contexto de la recuperación post-COVID se están impulsando desde la Secretaría de Energía algunos proyectos de reactivación económica, liderados por los Ministerios de Economía y Finanzas, Trabajo e Industria, donde se podría incorporar el concepto de Transición Justa. Además,

116. Entrevista a personal de la Dirección de Cambio Climático, Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones de Costa Rica. 21 de septiembre de 2020.

117. Tercera Comunicación Nacional de Panamá a la CMNUCC, 2018, disponible [aquí](#).

118. Plan Energético Nacional 2015-2050: Panamá, el futuro que queremos, disponible [aquí](#).

tanto la Ley como la Política Nacional sobre Cambio Climático tendrán un fuerte componente social, marcado por el contexto actual de crisis.

La coordinación intersectorial se lidera desde el Comité Nacional de Cambio Climático de Panamá (CONACCP) para impulsar el cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de acción climática. Desde la Secretaría de Energía, adscrita al Ministerio de la Presidencia, se ha elaborado la Agenda de transición energética de Panamá y un Informe de carbono cero para el sector de energía. En cuanto a la participación, existen mecanismos de consulta aunque no son vinculantes.

## Perú

Las circunstancias nacionales son muy diferentes a las de países europeos u otros países vecinos más industrializados. El nivel de emisiones per cápita está muy por debajo del promedio mundial<sup>119</sup>, y más de la mitad se originan por la gestión del uso de la tierra (sector USCUS) y específicamente por la conversión de bosques y pastizales en monocultivos<sup>120</sup>. Todo ello requiere un abordaje necesariamente distinto.

En los últimos años, sobre todo desde la presidencia de la COP20, Perú ha dado pasos importantes en el ámbito legal y de gobernanza climática. Algunos hitos destacables son la aprobación de la **Estrategia Nacional ante el Cambio Climático**<sup>121</sup>, la comunicación de la primera **NDC** y más recientemente la promulgación de la **Ley Marco sobre Cambio Climático y su Reglamento**<sup>122</sup>, donde se define la arquitectura institucional con espacios de articulación intersectorial a nivel político y técnico. El desafío para que la acción climática permeé a toda la acción de gobierno es que, manteniendo el liderazgo del Ministerio de Ambiente, aumente la implicación del resto de ministerios como los de

119. 1,9 respecto a 4,9 t CO2eq per capita. Fuente: The World Bank Indicators, disponible [aquí](#).

120. Tercera Comunicación Nacional de Perú a la CMNUCC, 2016, disponible [aquí](#).

121. Disponible [aquí](#).

122. Disponible [aquí](#).

Economía, Agricultura, Energía y Minas o Trabajo, entre otros.

En cuanto al diálogo social, la transparencia y la participación son principios consagrados en la Ley Marco y su Reglamento. El proceso de consulta previa sobre este último supuso un gran esfuerzo que congregó a las siete organizaciones nacionales representativas de los pueblos indígenas del país. El apoyo de EUROCLIMA+ resultó esencial para movilizar a más de mil personas en todo el territorio nacional y mantener la consulta a lo largo de meses, con un enfoque de género e interculturalidad y pertinencia lingüística. Gracias a medidas afirmativas (como el cuidado de niños y niñas durante las reuniones) se logró un 60% de participación de mujeres.

Perú pone atención en el trabajo con colectivos en situación de vulnerabilidad por causas climáticas, considerando de relevancia la colaboración participativa con la población indígena. Fruto de este enfoque surgió la creación de la **Plataforma de los pueblos Indígenas para enfrentar el Cambio Climático (PPICC)** como un espacio permanente de intercambio y participación directa en la gestión climática con pueblos originarios. Los pueblos indígenas demandan una protección más efectiva de sus derechos territoriales y un acceso al financiamiento climático a través de mecanismos tales como REDD+ donde se reconozca su papel en la protección y el uso sostenible de los bosques. Perú también está viviendo las consecuencias de la COVID -19 y la urgencia de la reactivación económica amenaza con un retroceso en la acción climática, y una mayor desprotección ambiental de los derechos territoriales y de las comunidades. Espacios como la PPICC prevén impulsar el diálogo social y participativo para afrontar retos climáticos en el país y, especialmente, en cuestiones transversales a la temática como la deforestación y/o derechos de las comunidades indígenas en el uso de la tierra y el cuidado del ambiente<sup>123</sup>.

123. Entrevista a la persona responsable del Programa Protegiendo la Amazonía de Oxfam, 31 de julio de 2020.

En este contexto de crisis sanitaria, económica y social, el país afronta retos relevantes vinculados con la agenda climática y social y, especialmente, en las agendas de empleo verde y trabajo decente que deben ser una prioridad para afrontar el contexto actual y el futuro. Perú se ha sumado a la iniciativa “Acción Climática por el Empleo” pero los avances aún son escasos<sup>124</sup>. La promoción del empleo verde choca frente a la altísima informalidad en el empleo, que asciende al 65% entre los hombres y el 75% entre las mujeres<sup>125</sup>.

Actualmente se está trabajando con la OIT en la incorporación del enfoque de transición justa en las medidas y sectores que contempla la NDC, para aprender de otras experiencias de la región y avanzar en el desarrollo conceptual con todas sus implicaciones en materia de derechos.

## Uruguay

La lucha contra el cambio climático es un compromiso del país tanto en su NDC como en las políticas que viene desarrollando en materia de Equidad de Género y Derechos Humanos. Su economía ha experimentado un crecimiento continuado entre 2005 y 2016, periodo en el que la demanda de energía de su sector industrial se cuadriplicó y la producción de alimentos aumentó tres veces y media, mientras la pobreza descendió del 37% en 2005 a un 8% en 2017<sup>126</sup>.

En 2016, la mayor parte de las emisiones GEI (el 74,3%) provenía de la agricultura, silvicultura y otros usos de la tierra (lo que se conoce como el sector AFOLU), mientras que el sector de la energía aportaba el 20,6%<sup>127</sup>. Destaca la transformación

124. Entrevista a punto focal para EUROCLIMA+ en el Ministerio de Ambiente de Perú, 5 de agosto de 2020.

125. Según datos de la OIT disponibles [aquí](#).

126. Documento de preparación para el “Foro sobre transición justa, empleos verdes y acción climática: intercambio de experiencias para América Latina y el Caribe”, 2019, facilitado por la Dirección de Cambio Climático.

127. Quinta Comunicación Nacional de Uruguay a la CMNUCC, 2020, disponible [aquí](#).

que ha experimentado la matriz energética del país durante las últimas décadas, de manera que en 2017, el 98% de todo el consumo de energía en Uruguay provenía de fuentes renovables (solar, eólica, hidroeléctrica y biomasa)<sup>128</sup>.

El contexto de Uruguay es especialmente propicio para avanzar en materia de Transición Justa. El país cuenta desde 2017 con una **Política Nacional de Cambio Climático (PNCC)**, resultado de un proceso de consulta con amplia participación, así como con su **Contribución Nacional Determinada (NDC)**. Si bien éstas no mencionan de manera explícita la Transición Justa, ambas incorporan medidas y elementos que la favorecen.

La coordinación institucional facilita la integración de los distintos ministerios y los diferentes niveles de gobernanza (desde lo nacional hasta lo local) en las políticas del país. El **Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático y la Variabilidad (SNRCC)** es el espacio de coordinación de las políticas climáticas. El SNRCC integra, entre otros organismos, nueve Ministerios. Esto posibilita el trabajo conjunto y coordinado, que en los hechos se ha dado y se prevé profundizar en el marco de la ECLP en particular.

Recientemente (agosto 2020) se ha puesto en marcha el proceso de elaboración de la **Estrategia a Largo Plazo de Cambio Climático (ELPCC)**, que se espera presentar en el segundo trimestre de 2021. La Dirección de Cambio Climático del Ministerio de Ambiente quiere incorporar en la Estrategia el enfoque de Transición Justa y medidas concretas para su implementación, y esto debe hacerse durante este periodo. Lamentablemente, el proceso de consulta participativa que estaba previsto para este periodo, se ve limitado por las medidas para hacer frente a la pandemia de la COVID-19.

---

128. CEPAL 2020 La emergencia del cambio climático en América Latina

Desde 2016 se han realizado diversas actividades relacionadas con la Transición Justa en Uruguay, la mayor parte de ellas relacionadas con el **sector energético** y/o con el **empleo verde**. Entre ellas, se encuentran varios estudios realizados en colaboración con la OIT, para cuantificar la base actual y el potencial de creación de empleos verdes en el país, no sólo en energías renovables sino también en otros sectores, como **agricultura** (uno de los estudios de la OIT se centra en el sector de los cítricos) o **turismo** (donde se ha trabajado sobre una certificación de turismo sostenible). Además, desde 2017 Uruguay participa en el programa PAGE<sup>129</sup>, promovido por ONU Ambiente y la OIT, sobre **economía verde y economía circular** en el marco de la Estrategia de Desarrollo Nacional y la Agenda 2050. PAGE desarrolla acciones de empleos verdes para jóvenes y para poblaciones vulnerables (ladrilleros), y de fortalecimiento de capacidades y educación en empleo y economía verde<sup>130</sup>.

Las características de Uruguay permiten plantear un trabajo en Transición Justa muy completo. Si bien cuenta con la solidez y el empuje de un sector energético con predominio de energías renovables, y un trabajo muy avanzado en empleos verdes, el predominio del sector AFOLU en las emisiones GEI y en la economía del país ofrece una gran oportunidad para explorar la implementación de la Transición Energética en estos sectores (agricultura, ganadería, silvicultura y gestión forestal) además de en el sector transporte.

---

129. Alianza de Acción para una Economía Verde (*Partnership for Action on Green Economy, PAGE*): [aquí](#).

130. Documento “Aportes para la intervención del Embajador Fajardo...”, 2019; y Anexo 2-PAGE Uruguay Results factsheet 2019

**El enfoque de Transición Justa puede ayudar a abordar todos estos desafíos al mismo tiempo, integrando la agenda climática con la agenda social y económica.**



# 7. Una agenda política para la Transición Justa en América Latina

El análisis de escenarios confirma que la región latinoamericana puede avanzar hacia la descarbonización sin renunciar al crecimiento económico<sup>131</sup>. De hecho, la intensidad carbónica del PIB (la cantidad de CO<sub>2</sub> emitido por unidad de riqueza monetaria generada) se ha reducido ligeramente en las últimas tres décadas en un incipiente desacople entre la economía y las emisiones<sup>132</sup>.

Por otro lado, la región debe hacer un gran esfuerzo en construir resiliencia frente al cambio climático pues es particularmente vulnerable a los efectos del calentamiento global. La crisis alimentaria en el Corredor Seco en Centroamérica, la pérdida del suministro de agua en las regiones andinas, los huracanes en el Caribe, las inundaciones, el aumento del nivel del mar o los mega-incendios en la cuenca Amazónica son apenas algunos ejemplos<sup>133</sup>.

La transformación hacia un futuro de cero emisiones netas es posible y más que necesaria. El

reto es verla también como una oportunidad para avanzar hacia las metas de desarrollo sostenible y reducir la desigualdad. Un imperativo en la región con mayor desigualdad del mundo<sup>134</sup>, que adquiere una relevancia aún mayor en el actual contexto de pandemia y ante la necesaria reactivación. Existe el riesgo de que, ante la necesidad de contraer el Estado, los temas sociales y medioambientales queden relegados.

El enfoque de Transición Justa puede ayudar a abordar todos estos desafíos al mismo tiempo, integrando la agenda climática con la agenda social y económica. A continuación se proponen algunos elementos para una posible agenda de diálogo político que ayude a avanzar en esa dirección.

## 7.1 Crear trabajo decente

La creación de empleo es de máxima prioridad con el actual desplome de las economías. Se calcula que la transición energética podría ayudar a crear quince millones de empleos netos para 2030 en la región, en sectores como la agricultura sostenible, la silvicultura, la energía solar y eólica, la manufactura y la construcción<sup>135</sup>. Pero para aprovechar las nuevas oportunidades de empleo verde y que éste cumpla con los estándares del trabajo decente se requiere superar algunas barreras.

131. El proyecto del BID Rutas para la *Descarbonización Profunda en América Latina y el Caribe* (DDPLAC) ha desarrollado escenarios donde el PIB aumenta hasta el año 2050, al mismo tiempo que se reducen las emisiones de CO<sub>2</sub>. Ver BID y DDPLAC (2019) *Cómo llegar a cero emisiones netas. Lecciones de América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC. Disponible [aquí](#).

132. En 1990, la región emitía alrededor de 1,2 kg de CO<sub>2</sub> por dólar producido mientras que en 2014 se había reducido a 0,7 kg por dólar. CEPAL (2020) *op cit.*

133. Para ampliar información ver CEPAL (2015) *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe: Paradojas y desafíos del desarrollo sostenible* (LC/G.2624), Santiago, febrero.

134. El 80% de los ingresos de la región está concentrado en apenas el 7% de la población. Ver Banco Mundial (2020) *LAC Equity Lab: Income Distribution*. Banco Mundial, Washington, D.C. Disponible [aquí](#).

135. Saget, C. et al. (2020) El empleo en un futuro de cero emisiones netas en América Latina y El Caribe, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), Washington DC y Ginebra.

El **predominio del trabajo informal** es uno de los mayores desafíos. Más de la mitad del empleo no agrícola en la región es informal, y prácticamente la totalidad del empleo en el caso del sector agrícola. Las tasas de informalidad se aproximan al 80% en países como Bolivia, Guatemala, Honduras y Nicaragua, y son mucho más altas entre las mujeres que entre los hombres<sup>136</sup>.

Desde un enfoque de equidad, las personas que trabajan en sectores informales deberían estar también en el centro de los planes de transición justa. Al carecer de protección social, son mucho más vulnerables en caso de perder sus medios de vida<sup>137</sup>. Pero sus intereses y necesidades no están presentes en el diálogo social ya que no tienen voz en los movimientos sindicales.

Otro gran desafío es el **desarrollo de competencias laborales**, que permita adaptarse a las nuevas demandas profesionales surgidas en sectores en expansión como el de las energías renovables, por ejemplo. Desde el programa EUROSOCIAL+ se están acompañando las reformas de los sistemas nacionales de competencias en varios países, lo que representa una oportunidad de introducir el enfoque de Transición Justa.

## 7.2 Reducir la dependencia del extractivismo

La región es privilegiada en cuanto a la riqueza de agua y bienes naturales, lo que significa un enorme potencial para energías renovables y sumideros de carbono. Pero al mismo tiempo su estructura productiva es altamente dependiente

de la extracción de recursos naturales, incluyendo la actividad minera y extractiva, el monocultivo, la ganadería y la producción forestal a gran escala. Históricamente América Latina se ha especializado en exportar bienes primarios, y los avances en diversificación económica todavía son muy pequeños. Para favorecer una Transición Justa, urge encontrar alternativas a las industrias extractivas y a la exportación de materias primas agrícolas, lo que reduciría además la vulnerabilidad ante los cambios en la demanda y la volatilidad en los precios internacionales.

Sin embargo, ante la crisis desencadenada por la pandemia, se observa un repunte en el modelo extractivista con graves riesgos para el ambiente y para las personas. Naciones Unidas y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ven con preocupación el debilitamiento en las salvaguardas ambientales en muchos países de la región, lo cual está teniendo repercusiones negativas sobre los derechos humanos<sup>139</sup>.

## 7.3 Mejorar la gobernanza climática y la coherencia de políticas

Poner en práctica la Transición Justa pone a prueba la calidad de la gobernanza nacional. Definir las funciones de las distintas áreas de gobierno a la luz de las nuevas necesidades, reforzar las capacidades y el liderazgo de los entes ambientales, asignar responsabilidades sectoriales en mitigación y adaptación, coordinar los distintos niveles de gobierno (nacional, regional y local), involucrar a todos los actores sociales relevantes en la acción climática, o conciliar objetivos de corto y largo plazo son algunos de los desafíos que se presentan.

136. OIT (2019) *World Employment and Social Outlook: Trends 2019* (Report). Organización Internacional del Trabajo, Ginebra.

137. En promedio en la región, el 40% de la población no tiene acceso a ningún servicio de protección social. Ver Saget, C. et al. (2020) *El empleo en un futuro de cero emisiones netas en América Latina y El Caribe*, BID y OIT. Washington D.C y Ginebra

138. Entrevista con responsables del programa EUROSOCIAL, 23 de julio de 2020.

139. Ver declaración conjunta del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos y el medio ambiente y la Relatora Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (REDESCA) de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) “Las Américas: Los gobiernos deben fortalecer, no debilitar, la protección del medio ambiente durante la pandemia de la COVID-19”, 13 de agosto de 2020, disponible [aquí](#).

La coherencia entre las políticas sectoriales, la política económica y la de desarrollo es uno de los principales factores de éxito, pues las tensiones entre objetivos de política divergentes pueden impedir el avance hacia una Transición Justa, especialmente con la urgente necesidad de reactivación económica. Por ejemplo, en muchos casos los Estados han cuantificado las reducciones de emisiones que pretenden lograr, pero al mismo tiempo mantienen subsidios a la exploración, producción y consumo de combustibles fósiles, al uso de la energía o a los monocultivos a gran escala.

## 7.4 Fortalecer las capacidades locales

Una estrategia nacional sobre Transición Justa es necesaria para trazar las líneas de acción. Pero para que funcione en la práctica, la planificación tiene que descender al nivel local o regional. Los gobiernos subnacionales y municipales están en primera línea en cualquier transformación hacia un futuro bajo en emisiones, y tienen un rol fundamental en el desarrollo territorial. El problema es que suelen carecer del poder político, los recursos financieros y la capacidad institucional necesaria para gestionar los cambios.

El diálogo social amplio que necesita la Transición Justa se debe producir en los territorios. Las redes de gobiernos subnacionales pueden impulsar una agenda conjunta para promover iniciativas que contribuyan territorialmente, desde una visión común que entiende la acción climática como una oportunidad de desarrollo. Esto favorecería una gobernanza desde abajo hacia arriba. La Federación Española de Municipios y Provincias ha creado una Red de Ciudades por el Clima que podría servir como referencia para los países latinoamericanos<sup>140</sup>.

## 7.5 Construir consensos y equilibrar el poder

140. Ver más sobre la Red de Ciudades por el Clima [aquí](#).

Las transformaciones que se necesitan inevitablemente van a requerir la construcción de consensos sociales. Habrá actores económicos clave que se resistan a aceptar las consecuencias de esas transformaciones, muchos de los cuales tienen un fuerte poder de influencia política y mediática gracias a su poder económico.

Por el contrario, los sectores más vulnerables de la población corren el riesgo de quedar excluidos del diálogo sobre cómo avanzar hacia un desarrollo bajo en emisiones. En el caso de los pueblos indígenas y afrodescendientes, las repercusiones sobre los derechos territoriales pueden agravar conflictos por la tierra en una región donde éstos ya son cada vez más intensos y frecuentes.

La Transición Justa requiere sensibilizar sobre la necesidad de actuar, crear espacios para un diálogo social amplio e informado y ser capaces de mediar entre actores con muy distintos intereses y poder. Estos son algunos de los elementos clave para poner en marcha los cambios con un criterio de equidad y obteniendo el máximo apoyo social.

## 7.6 Proteger a los más vulnerables

Tanto en las medidas de mitigación como en la adaptación al cambio climático, es necesario tener en cuenta las particulares necesidades y amenazas sobre los derechos de las poblaciones más vulnerables. En América Latina y el Caribe los pueblos indígenas y afrodescendientes, así como las comunidades campesinas, y en particular las mujeres, están entre los más afectados por las consecuencias del calentamiento global. A menudo las intervenciones hacia la descarbonización ponen en riesgo sus derechos territoriales, como sucede con los grandes proyectos de generación eléctrica, las plantaciones forestales a gran escala o incluso el establecimiento de áreas protegidas.

Los mecanismos acordados internacionalmente para la consulta y participación ciudadana, tales como el Convenio 169 de la OIT relativo al consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas, así como el Acuerdo de Escazú sobre acceso a la información, participación y

acceso a la justicia, son instrumentos clave para asegurar que la acción climática no socave los derechos de las personas. Un aspecto vital es la protección de los defensores y defensoras de los derechos humanos, el medio ambiente y la tierra frente a la violencia y la persecución.

Las políticas de protección social, por otro lado, serán clave para que nadie se quede atrás en los procesos de transformación de las economías. No todas las personas podrán adquirir las competencias laborales necesarias y se necesitarán sistemas de protección para evitar que aumenten la pobreza y la desigualdad.

## 7.7 Financiar la Transición Justa

La mayoría de las acciones que se requieren para una Transición Justa no exigen una financiación nueva. Lo que se necesita es orientar las inversiones, tanto públicas como privadas, en la dirección adecuada mediante una adecuada planificación, regulaciones e incentivos correctos por parte del Estado.

Aun así, la inyección de recursos externos puede ayudar a impulsar proyectos innovadores, con elevado riesgo financiero o que, siendo más rentables a largo plazo, requieran una importante inversión inicial (como la adquisición de autobuses eléctricos, por ejemplo). Los principales instrumentos financieros para el clima, el Fondo Verde para el Clima<sup>141</sup> y el Fondo Mundial para el Medio Ambiente, están específicamente dirigidos a apoyar la acción climática en forma principalmente de créditos (un 97% en 2017). El acceso a estos fondos, sin embargo, presenta considerables barreras técnicas<sup>142</sup>.

Las instituciones multilaterales han definido metas ambiciosas con respecto a la finalidad de sus recursos. Así, por ejemplo, el BID y el Banco

141. El Fondo Verde para el Clima se creó en virtud del Acuerdo de París a fin de lograr una financiación de mediano plazo de 100.000 millones de dólares anuales movilizados. Ver sitio web [aquí](#).

142. CEPAL (2020) *op cit.*

Mundial se comprometieron a destinar hasta un 30% de su cartera a fines climáticos hacia 2020. El sector privado, incluyendo la banca comercial y los fondos de inversión, está cada vez más involucrado en el financiamiento de proyectos de mitigación y adaptación al cambio climático. Los bonos verdes<sup>143</sup> han adquirido una importancia creciente en la región, aunque al igual que en el resto del mundo no han estado exentos de crítica por su escasa trazabilidad<sup>144</sup>.

El movimiento sindical internacional, por su parte, aboga por un fondo mundial para la Transición Justa, cuyos ingresos procedan de la subasta de derechos de emisión, y que se defina una hoja de ruta hasta 2050 para abordar la dimensión social de la descarbonización<sup>145</sup>.

Cuantificar los fondos necesarios para llevar a cabo la transición hacia la descarbonización es una tarea pendiente en América Latina y el Caribe. Solo unos pocos países, como Colombia y Chile, disponen de estrategias financieras<sup>146</sup>.

143. Los bonos verdes funcionan como los bonos convencionales, con la diferencia de que son marcados como verdes por el emisor y en ellos se indica que los recursos obtenidos por la emisión de deuda se utilizarán en proyectos que generen beneficios ambientales y climáticos. Para ampliar información ver Climate Bonds Initiative [base de datos en línea] disponible [aquí](#).

144. *Ibid*

145. OIT (2018) *Transición Justa hacia Economías y Sociedades Ambientalmente Sostenibles para Todos*. Reseña de Políticas OIT-ACTRAV. Ginebra, Suiza.

146. CEPAL (2020) *op cit.*

**La transformación hacia un futuro de cero emisiones netas es posible y más que necesaria. El reto es verla también como una oportunidad para avanzar hacia las metas de desarrollo sostenible y reducir la desigualdad. Un imperativo en la región con mayor desigualdad del mundo.**



# Bibliografía

Aung et al. 2020. "Distributional impacts of mining transitions: learning from the past". Stockholm Environment Institute (SEI). <https://www.sei.org/wp-content/uploads/2020/04/distributional-impacts-of-mining-transitions-1.pdf>

Bataille et. al. 2020. Net-zero deep decarbonization pathways in Latin America: Challenges and opportunities. Energy Strategy Reviews 30 (2020) 100510. <https://reader.elsevier.com/reader/sd/pii/S2211467X20300638?token=9ECA7EC2C14CAA3323BF3E5B3FCCA28AE50D2990D4333983530C9A496AE29CC1C02FC9B0AE546428F1D80086E1FD3B31>

BID y DDPLAC. 2019. Cómo llegar a cero emisiones netas. Lecciones de América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/C%C3%B3mo%20llegar%20a%20cero%20emisiones%20netas%20Lecciones%20de%20Am%C3%A9rica%20Latina%20y%20el%20Caribe.pdf>

BOE. 2020. Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica. Boletín Oficial del Estado, Gobierno de España. <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2020/06/23/23/con>

Calero et. al. 2020. Hacia un desarrollo resiliente y bajo en emisiones en América Latina y el Caribe. Progreso en la implementación de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC). Plataforma Regional Estrategias de Desarrollo Resiliente y Bajo en Emisiones (LEDS LAC). <http://euroclimaplus.org/seccion-publicaciones/tipo-de-documentos/estudios-publicaciones-2/hacia-un-desarrollo-resiliente-y-bajo-en-emisiones-en-latinoamerica-y-el-caribe/viewdocument/45>

Cameron et. al. 2020. A Just Transition Fund - How the EU budget can best assist in the necessary transition from fossil fuels to sustainable energy. European Parliament, Policy Department for Budgetary Affairs. <https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/2020/05/Bruegel-JTF-report-for-EP-BUDG2.pdf>

Cavero, T. 2019. Reto climático Oxfam 2030 - Por un futuro respetuoso con el clima: Desafiar el poder y hacer que se produzca una transformación a todos los niveles. Programa Estratégico Global (PEG) de Oxfam sobre Cambio Climático (CC) - CC GSP. Oxfam, documento interno.

CDP. 2017. The carbon major database. CDP. <https://b8f65cb373b1b7b15feb-c70d8ead6ce-d550b4d987d7c03fcdd1d.ssl.cf3.rackcdn.com/cms/reports/documents/000/002/327/original/Carbon-Majors-Report-2017.pdf>

Center for Strategic and International Studies (CSIS). 2020. Who Needs a Just Transition? Comentario by the CSIS, May 21, 2020. <https://www.csis.org/analysis/who-needs-just-transition>

CEPAL. 2013. Respuestas urbanas al cambio climático en América Latina. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36622/1/S2013813\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36622/1/S2013813_es.pdf)

CEPAL. 2015. La economía del cambio climático en América Latina y El Caribe. Paradojas y desafíos del desarrollo sostenible. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37310/4/S1420656\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37310/4/S1420656_es.pdf)

CEPAL. 2017. La economía del cambio climático en América Latina y El Caribe. Síntesis 2016: Una visión gráfica. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42228/4/S1701215A\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42228/4/S1701215A_es.pdf)

CEPAL. 2019. Planificación territorial para el desarrollo sostenible en América Latina. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44731/1/S1900439\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44731/1/S1900439_es.pdf)

CEPAL. 2020. La emergencia del cambio climático en América Latina y el Caribe: ¿seguimos esperando la catástrofe o pasamos a la acción? Libros de la CEPAL, N° 160, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45677/1/S1900711\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45677/1/S1900711_es.pdf)

CEPAL. 2020. Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile. [https://www.cepal.org/es/publicaciones/45782-enfrentar-efectos-cada-vez-mayores-covid-19-reactivacion-igualdad-nuevas?utm\\_source=CiviCRM&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=20200720\\_quinto\\_informe\\_covid19](https://www.cepal.org/es/publicaciones/45782-enfrentar-efectos-cada-vez-mayores-covid-19-reactivacion-igualdad-nuevas?utm_source=CiviCRM&utm_medium=email&utm_campaign=20200720_quinto_informe_covid19)

CEPAL/ACNUDH. 2019. Cambio climático y derechos humanos: contribuciones desde y para América Latina y el Caribe. “Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Santiago de Chile”. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44970-cambio-climatico-derechos-humanos-contribuciones-america-latina-caribe>

CEPAL/OIT. 2018. Sostenibilidad medioambiental con empleo en América Latina y el Caribe. Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe, N° 19 (LC/TS.2018/85), Santiago, 2018. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44185/S1800886\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44185/S1800886_es.pdf)

Climate Equity Reference Project. 2018. After Paris: inequality, Fair Shares and the Climate Emergency. Climate Equity Reference Project, initiative of EcoEquity and the Stockholm Environment Institute. [https://www.cidse.org/wp-content/uploads/2018/12/COP24\\_CS0\\_Equity\\_Review\\_Report\\_Dec\\_2018.pdf](https://www.cidse.org/wp-content/uploads/2018/12/COP24_CS0_Equity_Review_Report_Dec_2018.pdf)

Climate Justice Alliance. n.d. Just Transition Principles. Climate Justice Alliance. <https://climatejusticealliance.org/just-transition>

Comisión Europea. 2019. El Pacto Verde Europeo. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Comisión Europea, Bruselas, 11/12/2019. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52019DC0640>

Comisión Europea. 2019. Avances en la Acción Climática de América Latina: Contribuciones Nacionalmente Determinadas al 2019. “Programa EUROCLIMA+, Dirección General de Desarrollo y Cooperación – EuropeAid, Comisión Europea, Bruselas, Bélgica. 171p. <http://bit.ly/20ZsZVp>

Comisión Europea. 2020. Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Fondo de Transición Justa. Comisión Europea, Bruselas. <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2020/ES/COM-2020-22-F1-ES-MAIN-PART-1.PDF>

Comisión Europea. 2020. Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifica el Reglamento (UE) 2018/1999 (“Ley del Clima Europea”). Comisión Europea, Bruselas. [https://ec.europa.eu/clima/policies/eu-climate-action/law\\_es](https://ec.europa.eu/clima/policies/eu-climate-action/law_es)

Consejo Europeo. 2020. Reunión extraordinaria del Consejo Europeo (17,18,19,20 y 21 de julio de 2020) – Conclusiones. Consejo Europeo, Bruselas. <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/07/21/european-council-conclusions-17-21-july-2020>

CSIS. 2020. Just Transitions: Progress to Date and Challenges Ahead. Comentario by the CSIS, June

20, 2020. <https://www.csis.org/analysis/just-transitions-progress-date-and-challenges-ahead>

CSIS y Climate Investment Funds (CIF). 2020. Just Transition Concepts and Relevance for Climate Action. A preliminary framework. A study by the Just Transition Iniciative. CSIS y CIF, junio de 2020. <https://www.csis.org/analysis/just-transition-concepts-and-relevance-climate-action>

Ding, H. et. al. 2016. Beneficios climáticos, costos de tenencia. World Resources Institute. <https://www.wri.org/publication/climate-benefits-tenu-re-costs>

EUROCLIMA+. 2019. Informe consolidado EUROCLIMA+ 2019. EUROCLIMA+. <http://euroclimaplus.org/images/informes/Informe-actualizado-a-noviembre-2019.pdf>

European Commission. 2020. The European Green Deal Investment Plan and Just Transition Mechanism explained. European Commission, Brussels, 14 enero 2020. [https://ec.europa.eu/info/publications/200114-european-green-deal-investment-plan\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/200114-european-green-deal-investment-plan_en)

FAO. 2016. Forests in the climate change agenda. Revista Unasylva Vol. 67, 2016/1. <http://www.fao.org/3/a-i6419e.pdf>

Global Commission on the Economy and Climate. 2018. Climate solutions: Ensuring a just transition. The New Climate Economy, The Global Commission on the Economy and Climate. [https://newclimateeconomy.net/sites/default/files/nce\\_facts\\_sheet\\_just\\_transition.pdf](https://newclimateeconomy.net/sites/default/files/nce_facts_sheet_just_transition.pdf)

Global Commission on the Economy and Climate. 2018. Unlocking the Inclusive Growth Story of the 21st Century: Accelerating Climate Action in Urgent Times. New Climate Economy, London and Washington, DC. <https://newclimateeconomy.report/2018>

Gobierno de Costa Rica. 2015. Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC). <https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Costa%20Rica%20First/INDC%20>

[\*\*Costa%20Rica%20Version%202%200%20final%20ES.pdf\*\*](#)

Gobierno de Chile. 2020. Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC) de Chile. Actualización 2020. Santiago, Chile. [https://cambioclimatico.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2020/08/NDC\\_2020\\_Espanol\\_PDF\\_web.pdf](https://cambioclimatico.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2020/08/NDC_2020_Espanol_PDF_web.pdf)

Gobierno de Chile. Plan de Acción Nacional de Cambio Climático 2017-2022. Santiago, Chile. [https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2017/07/plan\\_nacional\\_climatico\\_2017\\_2.pdf](https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2017/07/plan_nacional_climatico_2017_2.pdf)

Gobierno de Costa Rica. 2019. Plan de Descarbonización. Compromiso País 2018-2050. Ministerio de Ambiente y Energía, Gobierno de Costa Rica, San José. <https://minaе.go.cr/images/pdf/Plan-de-Descarbonizacion-1.pdf>

Gobierno del Perú. 2018. Informe Final del Grupo de Trabajo Multisectorial de naturaleza temporal encargado de generar información técnica para orientar la implementación de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas (GTM-NDC). Gobierno del Perú. <https://www.gob.pe/institucion/minam/informes-publicaciones/268719-informe-final-gtm-ndc>

Green Livelihood Alliance. n.d. Evidence supporting a Just Energy Transition. Green Livelihood Alliance, Just Energy Transition Programme. [https://www.foeeurope.org/sites/default/files/climate\\_justice/2018/gla-evidence-supporting-just-energy-transition.pdf](https://www.foeeurope.org/sites/default/files/climate_justice/2018/gla-evidence-supporting-just-energy-transition.pdf)

Guereña, A. 2020. Aproximación al enfoque de Justicia Climática en América Latina y el Caribe. Oxfam, documento interno.

ILO. 2016. A just transition to climate-resilient economies and societies: Issues and perspectives for the world of work. Technical Paper, International Labour Organization (ILO), Ginebra. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---gjp/documents/publication/wcms\\_536552.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---gjp/documents/publication/wcms_536552.pdf)

ILO. 2017. Gender, labour and a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all. International Labour Organi-

zation (ILO), Ginebra, Suiza. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---ilo\\_aids/documents/publication/wcms\\_592348.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---ilo_aids/documents/publication/wcms_592348.pdf)

ILO. 2020. COVID-19 and the world of work: Jump-starting a green recovery with more and better jobs, healthy and resilient societies. ILO Brief, July 2020. [https://www.ilo.org/global/topics/green-jobs/publications/WCMS\\_751217/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/global/topics/green-jobs/publications/WCMS_751217/lang--en/index.htm)

International Renewable Energy Agency (IRENA). 2019. A New World: The geopolitics of the energy transformation. International Renewable Energy Agency (IRENA). <https://www.irena.org/publications/2019/Jan/A-New-World-The-Geopolitics-of-the-Energy-Transformation>

IPCC. 2014. Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), Ginebra, Suiza. <https://www.ipcc.ch/report/ar5/syr>

IPCC. 2018. Global Warming of 1.5°C: an IPCC special report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty. Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), Ginebra, Suiza. <https://www.ipcc.ch/report>

IPCC. 2019. Special Report on Climate Change, Desertification, Land Degradation, Sustainable Land Management, Food Security, and Greenhouse gas fluxes in Terrestrial Ecosystems. Summary for policy makers. Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). <https://www.ipcc.ch/srccl>

Maffei, L. et. al. 2016. Hacia una economía más verde y más justa en el Perú: Propuestas sindicales. Organización Internacional del Trabajo (OIT), Lima.

Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones de Costa Rica. 2009. Estrategia Nacional de

Cambio Climático. <https://cambioclimatico.gocr/wp-content/uploads/2018/08/ENCC.pdf>

Ministerio de Medio Ambiente de Chile. 2019. “Informe del Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero de Chile serie 1990-2016.”. Santiago, Chile. [https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2019/07/2018\\_NIR\\_CL.pdf](https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2019/07/2018_NIR_CL.pdf)

Ministerio de Medio Ambiente de Chile. 2020. Lista de chequeo para integrar el enfoque de género en los instrumentos de gestión de cambio climático. Santiago, Chile. <https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2020/06/GENERO-3.pdf>

Ministerio del Ambiente, Perú. 2015. Estrategia Nacional ante el Cambio Climático. Ministerio del Ambiente, Perú. <http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2015/09/ENCC-FINAL-250915-web.pdf>

Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, Gobierno de España. 2020. Estrategia de Descarbonización a Largo Plazo 2050. Estrategia a largo plazo para una economía española, moderna, competitiva y climáticamente neutra en 2050. Borrador. Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, Gobierno de España. <https://energia.gob.es/es-es/Participacion/Paginas/DetalleParticipacionPublica.aspx?k=336>

Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, Gobierno de España. 2020. Borrador actualizado del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030. Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, Gobierno de España. [https://www.miteco.gob.es/images/es/pniec\\_2021-2030\\_borradoractualizado\\_tcm30-506491.pdf](https://www.miteco.gob.es/images/es/pniec_2021-2030_borradoractualizado_tcm30-506491.pdf)

Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, Gobierno de España. 2020. Estrategia de Transición Justa (Borrador). Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, Gobierno de España. <https://www.miteco.gob.es/es/transicion-justa/default.aspx>

Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, Gobierno de España. 2019-2020.

La Transición Justa dentro del Marco Estratégico de Energía y Clima. [https://www.miteco.gob.es/images/es/etj-castellano\\_tcm30-508313.pdf](https://www.miteco.gob.es/images/es/etj-castellano_tcm30-508313.pdf)

Ministerio de Ambiente de Panamá. 2018. Tercera Comunicación Nacional sobre Cambio Climático. <https://unfccc.int/documents/183505>

OCDE. 2017. "Invertir en el Clima, Invertir en el Crecimiento. Una Síntesis". Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), París. <http://www.oecd.org/environment/cc/g20-climate/una-sintesis-investing-in-climate-investing-in-growth.pdf>

OIT. 2015. Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos. Organización Internacional del Trabajo (OIT), Ginebra. [https://www.ilo.org/wcms5/groups/public/---employment/---emp/documents/publication/wcms\\_432865.pdf](https://www.ilo.org/wcms5/groups/public/---employment/---emp/documents/publication/wcms_432865.pdf)

OIT. 2016. Empleos verdes para un desarrollo sostenible: el caso uruguayo. Organización Internacional del Trabajo, Ginebra. [https://www.ilo.org/global/topics/green-jobs/publications/WCMS\\_493362/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/global/topics/green-jobs/publications/WCMS_493362/lang--en/index.htm)

OIT. 2018. Los pueblos indígenas y el cambio climático: De víctimas a agentes del cambio por medio del trabajo decente. Oficina Internacional del Trabajo, Servicio de Género, Igualdad y Diversidad - Ginebra: OIT, 2018. [https://www.ilo.org/wcms5/groups/public/---dgreports/---gender/documents/publication/wcms\\_632113.pdf](https://www.ilo.org/wcms5/groups/public/---dgreports/---gender/documents/publication/wcms_632113.pdf)

OIT. 2018. Transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos – Reseña de políticas. OIT-ACTRAV. [https://www.ilo.org/wcms5/groups/public/---ed\\_dialogue/---actrav/documents/publication/wcms\\_654165.pdf](https://www.ilo.org/wcms5/groups/public/---ed_dialogue/---actrav/documents/publication/wcms_654165.pdf)

Organización Latinoamericana de Energía (OLADE). 2019. Panorama Energético de América Latina y el Caribe 2019. Organización Latinoamericana de Energía (OLADE), Quito, Ecuador.

Oxfam. 2015. Extreme Carbon Inequality: Why the Paris climate deal must put the poorest, lowest emitting and most vulnerable people first. Oxfam Media Briefing. [https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file\\_attachments/mb-extreme-carbon-inequality-021215-en.pdf](https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/mb-extreme-carbon-inequality-021215-en.pdf)

Oxfam. 2016. Desterrados: Tierra, Poder y Desigualdad en América Latina y el Caribe. Informe de Oxfam Internacional. Noviembre de 2016. <https://www.oxfam.org/es/informes/desterrados-tierra-poder-y-desigualdad-en-america-latina>

Oxfam. 2019. ¿Pueden ser justos los daños y pérdidas provocados por el cambio climático? Oxfam. Pearce, F. 2016. Territorio común: Garantizar los derechos a la tierra y proteger el planeta. Oxfam. <https://www.landrightsnow.org/wp-content/uploads/2018/09/bp-common-ground-land-rights-020316-es.pdf>

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). 2015. Hacia una economía verde en Uruguay: Condiciones favorables y oportunidades. PNUMA, Oficina Regional para América Latina, Ciudad de Panamá. [https://www.un-page.org/files/public/hacia\\_una\\_economia\\_verde\\_en\\_uruguay\\_web.pdf](https://www.un-page.org/files/public/hacia_una_economia_verde_en_uruguay_web.pdf)

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). 2019. Informe sobre la disparidad en las emisiones de 2019. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Nairobi. [https://www.sicom.cat/blog/wp-content/uploads/2020/04/informe\\_disparidad\\_emisiones\\_2019.pdf](https://www.sicom.cat/blog/wp-content/uploads/2020/04/informe_disparidad_emisiones_2019.pdf)

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). 2017. Documento resumen Perú: Crecimiento Verde. Análisis cuantitativo de políticas verdes en sectores seleccionados de la economía. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente en nombre de PAGE (ONU Medio Ambiente). [https://www.un-page.org/files/public/documento\\_resumen\\_peru\\_crecimiento\\_verde\\_analisis\\_iso-8859-1quantitativo\\_de\\_poledt.002\\_2.pdf](https://www.un-page.org/files/public/documento_resumen_peru_crecimiento_verde_analisis_iso-8859-1quantitativo_de_poledt.002_2.pdf)

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). n.d. El Acuerdo de París y sus implicaciones para América Latina y El Caribe. PNUMA, Oficina Regional para América Latina, Ciudad de Panamá. [https://www.unclearn.org/sites/default/files/inventory/acuerdo\\_de\\_paris - implicaciones\\_en\\_alc - estudio\\_1.pdf](https://www.unclearn.org/sites/default/files/inventory/acuerdo_de_paris - implicaciones_en_alc - estudio_1.pdf)

Robins, N. et. al. 2018. El cambio climático y la transición justa: Guía para la toma de decisiones de los inversores. “Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment Investing in a Just Transition Initiative”. <https://www.unpri.org/download?ac=9452>

Robins, N. et. al. 2019. Why a just transition is crucial for effective climate action. Principles for Responsible Investment (PRI). <https://www.unpri.org/inevitable-policy-response/why-a-just-transition-is-crucial-for-effective-climate-action/4785.article>

Rojas, M. et. al. (eds). 2019. “Evidencia científica y cambio climático en Chile: Resumen para tomadores de decisiones. “. Santiago: Comité Científico COP25; Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación.” <https://mma.gob.cl/gobierno-recibe-reporte-de-expertos-sobre-propuesta-de-chile-para-reducir-emisiones>

Rosemberg, A. 2010. Building a Just Transition: The linkages between climate change and employment. International Journal of Labour Research 2, 125-161. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_dialogue/---actrav/documents/publication/wcms\\_153352.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---actrav/documents/publication/wcms_153352.pdf)

Saget, C. et al. 2020. El empleo en un futuro de cero emisiones netas en América Latina y El Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), Washington DC y Ginebra. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_752078.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_752078.pdf)

Schwarzer et. al. 2016. Protecting people and the environment. Lessons learnt from Brazil's Bolsa Verde, China, Costa Rica, Ecuador, Mexico, South Africa and 56 other experiences. International La-

bour Organization (ILO), Ginebra, Suiza. [https://www.ilo.org/seccs/information-resources/publications-and-tools/Workingpapers/WCMS\\_538815/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/seccs/information-resources/publications-and-tools/Workingpapers/WCMS_538815/lang--en/index.htm)

Smith, S. 2017. Just Transition: A Report for the OECD. Just Transition Centre. <https://www.oecd.org/environment/cc/g20-climate/colapsecontents/Just-Transition-Centre-report-just-transition.pdf>

Steinberg, F. et. al. 2020. ¿Recuperación o metamorfosis? Un plan de transformación económica para España . Real Instituto Elcano, Informe 28, Julio 2020, Madrid. [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/publicacion?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/publicaciones/informe-elcano-28-recuperacion-o-metamorfosis-plan-transformacion-economica-para-espana?utm\\_source=newsletter237&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=jul2020&cldee=Y2F2ZXJvLn-RlcmVzYUBnbWFpbC5jb20%3d&recipientid=contact-cf71e1aeb09de911a-988000d3a233e06-0af3ddec8add487fb6a8901ab98e37de&esid=2774f32b-54cb-ea11-a812-000d3a210cf2](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/publicacion?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/publicaciones/informe-elcano-28-recuperacion-o-metamorfosis-plan-transformacion-economica-para-espana?utm_source=newsletter237&utm_medium=email&utm_campaign=jul2020&cldee=Y2F2ZXJvLn-RlcmVzYUBnbWFpbC5jb20%3d&recipientid=contact-cf71e1aeb09de911a-988000d3a233e06-0af3ddec8add487fb6a8901ab98e37de&esid=2774f32b-54cb-ea11-a812-000d3a210cf2)

Sweeney, S. y J. Treat. 2018. Trade Unions and Just Transition. The Search for a Transformative Politics Trade Unions for Energy Democracy (TUED), Working Paper No. 11, New York. <http://unionsforenergydemocracy.org/resources/tued-publications/tued-working-paper-11-trade-unions-and-just-transition>

Trade Unions for Energy Democracy. 2020. ¿Transition in trouble? The rise and fall of “community energy” in Europe. Trade Unions for Energy Democracy (TUED), Working Paper No. 13, New York. <http://unionsforenergydemocracy.org/tued-wp13-transition-in-trouble>

UICN. 2019. Mensajes clave de la UICN para la COP25 de CMNUCC. Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN). [https://www.iucn.org/sites/dev/files/iucn\\_key\\_messages\\_for\\_unfccc\\_cop25 - sp.pdf](https://www.iucn.org/sites/dev/files/iucn_key_messages_for_unfccc_cop25 - sp.pdf)

UN – PAGE. 2019. Anexo 2 - PAGE Uruguay Results factsheet 2019. United Nations.

UNFCCC. 2016. Just transition of the workforce, and the creation of decent work and quality jobs. United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) Technical Paper, 26 octubre 2016. <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Just%20transition.pdf>

United Nations Department for Economic and Social Affairs (UNDESA). 2020. “Inequality in a rapidly changing world. World Social Report 2020. Chapter 3: Climate Change: Exacerbating poverty and inequality”. United Nations. <https://www.un.org/development/desa/dspd/wp-content/uploads/sites/22/2020/01/World-Social-Report-2020-FullReport.pdf>

Uruguay. 2019. Aportes para la intervención del Embajador Fajardo en el evento “Foro sobre transición justa, empleos verdes y acción climática: intercambio de experiencias para América Latina y el Caribe”. Estos aportes están basados en el documento: Aportes del Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático - Grupo de Trabajo de Negociación Internacional- en consulta con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en ocasión de la participación Uruguay en la 335<sup>a</sup> Sesión del Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo –OIT. (recibido por email)

Uruguay. 2019. Carta del MVOTMA al Embajador en la COP25. Carta MVOTMA. (recibido por email)  
WRI. 2020. Synergies between the 2030 Agenda and Paris Agreement: An Overview. Background paper for UNDESA. Working draft, march 2019. [https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/22152Background\\_Paper\\_WRI\\_SDGNDC\\_Synergies\\_draft\\_25.03.28\\_1.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/22152Background_Paper_WRI_SDGNDC_Synergies_draft_25.03.28_1.pdf)

2018. Declaración de Silesia sobre Solidaridad y Transición Justa. Declaración de jefes de estado en la COP-24 de 2018. <https://cop24.gov.pl/presidency/initiatives/just-transition-declaration>



# ANEXOS

## Anexo 1: Metodología

El estudio se ha basado en una metodología de carácter cualitativo con el uso de fuentes primarias y secundarias. Por un lado, mediante la revisión sistemática de literatura, y por otro con entrevistas en profundidad a informantes clave.

### Revisión de literatura

El concepto de “Transición Justa”, pese a no ser muy reciente, todavía se encuentra en evolución. Su carácter multidimensional e intersectorial implicó la necesidad de revisar distintos enfoques con el objetivo de definir un marco conceptual lo más integrador posible. La revisión de literatura también ha servido para identificar experiencias de interés sobre cómo llevar a la práctica los principios y objetivos de la Transición Justa.

Las principales fuentes de literatura consultadas han sido: la **Unión Europea** (Pacto Verde Euro-

peo, el Mecanismo de Transición Justa y la Alianza por una Recuperación Verde), el **Gobierno de España** (borrador de la Estrategia de Transición Justa, borrador de la Estrategia de Descarbonización a Largo Plazo, entre otros), **gobiernos de Chile, Costa Rica, Panamá, Perú y Uruguay** (NDCs, Informes Nacionales a la CMNUCC, Estrategias a Largo Plazo, entre otros), **agencias internacionales** (CEPAL, OIT, ONU Ambiente, FAO, OCDE, OLADE, GIZ, AFD, Banco Mundial, BID, UICN, Oxfam). También se recurrió a información publicada en medios digitales. El listado de referencias detallado se incluye al final del informe.

### Entrevistas a informantes clave

La siguiente tabla muestra los actores clave con quienes se han mantenido entrevistas en el ámbito europeo, español y latinoamericano.

Tabla A1. Actores clave entrevistados

Nombre	Cargo/Institución	Fecha
<b>Tobías Jung</b>	Director/ Estrategia y Comunicación, FIIAPP	17 julio
<b>Peggy Martinello</b>	Directora / Dpto. Administración Pública y Asuntos Sociales, FIIAPP	23 julio
<b>Juan Manuel Santomé</b>	Director / EUROSociAL+	23 julio
<b>Beatriz García Pozuelo</b>	Equipo técnico de EUROCLIMA+	23 julio
<b>Silvia Prada Luengo</b> <b>Myriam Erquicia</b>	Responsable Oficina FIIAPP Bruselas, Área Estrategia y Comunicación	30 julio
<b>Julián Martínez</b> <b>Julio Rivera</b>	Instituto para la Transición Justa, MITECO	4 agosto
<b>Isabel Kreisler</b>	Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO)	7 julio
<b>Jimy Ferrer</b> <b>José Eduardo Alatorre</b>	CEPAL, Unidad de Cambio Climático de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos	17 agosto
<b>Mercedes García Fariña</b>	ONU Ambiente, Oficial de Programa en CC	18 agosto
<b>Bernhard Zymla</b> <b>Silvia Brugger</b>	GIZ	27 agosto
<b>Ana Belén Sánchez</b>	OIT AL, Green jobs	11 agosto

<b>Carla Fdz. Durán Federico Brusa Adrien Vogt-Schilb</b>	BID (antena BID-EU) Especialista CC y sostenibilidad Senior Economist, Climate Change Division	31 agosto
<b>Clemence Abbes</b>	Oxfam en Perú, coordinadora del proyecto Protecting the Amazon	30 julio
<b>Belén Reyes Juan Labad Paola Visca</b>	Uruguay, Punto Focal EUROCLIMA+ Y División de Cambio Climático, M. de Ambiente	13 agosto
<b>Ana Carolina Martínez Ana Domínguez Verónica González</b>	Panamá – puntos focales M. de M. Ambiente	19 agosto
<b>Jessica Huertas Nadia Alanya</b>	Perú – punto focal, M. de Ambiente	6 agosto
<b>Johanna Arriagada Felipe Díaz Javier Obach Carolina Gómez</b>	Chile Oficina de CC Ministerio de Energía Ministerio de Energía	21 agosto
<b>Patricia Campos Daniela Villalta Arias Felipe de León Denegri</b>	Costa Rica Dirección de CC. Ministerio de Ambiente y Energía	21 septiembre

La selección de países donde profundizar el estudio se acordó con la FIIAPP teniendo en cuenta los procesos de colaboración abiertos en la región, combinando países con distinto grado de avance en la temática. Se acordó focalizar el estudio en: Chile, Costa Rica, Panamá, Perú y Uruguay.

Para evaluar de manera sistemática en qué medida se incorpora el enfoque de Transición Justa a la planificación e implementación de la acción climática en cada uno de los países estudiados se diseñó una herramienta de análisis tipo *check*

*list*, basada en los principios que definen la Transición Justa. Estos principios se extraen, aunque no exclusivamente, de las *Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos* desarrolladas por la OIT.

De cada uno de estos principios se han derivado preguntas o indicadores que sirven para evaluar cada uno los instrumentos de política pública, como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla A2. Matriz de indicadores para evaluar instrumentos de política

Principios de TJ	Indicador	Fuentes de verificación
<b>1. Responsabilidades comunes pero diferenciadas</b>	¿Se cuenta con inventarios de emisiones y metas de reducción por sectores? ¿Se ha identificado el rol del sector privado?	Sistema de inventario de emisiones NDC Private Sector Initiative

Principios de TJ	Indicador	Fuentes de verificación
<b>2. Consenso basado en el diálogo social</b>	¿Existen espacios institucionalizados de información y participación pública para la toma de decisiones sobre medidas de descarbonización de la economía?	Ley de CC (en caso de existir) Planes y políticas nacionales sobre CC Leyes (y mecanismos) de información y participación ciudadana
<b>3. Trabajo decente</b>	¿Las medidas de descarbonización de la economía contribuyen a crear trabajo decente y hacer cumplir los principios y derechos fundamentales en el trabajo?	Planes y políticas nacionales sobre CC Programas nacionales de empleo (relacionados con empleo verde)
<b>4. Igualdad de género</b>	¿Las políticas climáticas consideran la variable de género?	Planes y políticas nacionales sobre CC
<b>5. Reducción de la desigualdad y protección de grupos vulnerables</b>	¿Se vinculan las políticas climáticas con medidas de protección social? ¿Existe un mecanismo eficaz de consulta y consentimiento libre, previo e informado para los pueblos indígenas? ¿Se ha evaluado el impacto sobre el precio y medidas de mitigación (ej. energía)?	Planes y políticas nacionales sobre CC Ley de consulta a pueblos indígenas Sistemas de protección social
<b>6. Coherencia de políticas</b>	¿Existen espacios eficaces de coordinación intersectorial, y entre niveles de gobierno?	Ley de CC Planes y políticas nacionales sobre CC
<b>7. Compromisos a largo plazo</b>	¿Se cuenta con una estrategia a largo plazo de descarbonización, una estrategia financiera y sistema de gobernanza estable?	Estrategias a largo plazo Estrategia financiera o planificación de la inversión Políticas nacionales sobre CC

Estos indicadores no se aplican sobre el marco normativo nacional en general, sino que se centran en el ámbito climático. En una siguiente etapa sería posible aplicar la herramienta a otras esferas de política la como la energética, laboral, fiscal, de protección social o de género.

Los documentos que se han revisado incluyen: Leyes de Cambio Climático, Comunicaciones Nacio-

nales a la CMNUCC, Informes Binales de Actualización (BUR), Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC), Planes Nacionales de Mitigación y Planes Nacionales de Adaptación. También se han consultado fuentes secundarias tales como informes elaborados por organismos regionales e internacionales sobre la región (CEPAL, BID, ONU Ambiente, entre otros).

## Anexo 2: Fichas país

### Ficha país: CHILE

#### Datos clave de contexto<sup>147</sup>

- Responsable del 0,25% de las emisiones globales.
- Emisiones per cápita ligeramente por debajo del promedio mundial (4,7 respecto a 4,9 tCO<sub>2</sub> en 2016) aunque muy por debajo del promedio de países de la OCDE (9,2 tCO<sub>2</sub>).
- Las emisiones de GEI se incrementaron un 114,7% desde 1990 y un 20,0% desde 2007.
- El sector energía representa el 78% de las emisiones de GEI, principalmente por la generación eléctrica a partir de carbón y el uso de diésel en terrestre.
- Muy vulnerable a los efectos del calentamiento global, con siete de las nueve condiciones de vulnerabilidad definidas por Naciones Unidas y en el puesto 16 de 183 según el índice global de riesgo climático<sup>148</sup>.
- Primer puesto a nivel regional y 42 a nivel mundial según el Índice de Desarrollo Humano (IDH) de Naciones Unidas (2018).
- La tasa de pobreza cayó del 29,1% en 2006 al 8,6% en 2017, pero la pobreza multidimensional es del 20,7%.
- Los pueblos indígenas representan el 12,8% de la población y la población migrante pasó del 0,81% en 1992 al 4,35% en 2017.

#### Avances en acción climática

- Se han dado pasos importantes en gobernanza climática y desarrollo de políticas, con un impulso desde la presidencia de la COP25.
- Primer país de la región, y de los primeros a nivel mundial, en comunicar su **NDC actualizada** en abril de 2020, que contiene una meta absoluta de mitigación (no hay metas condicionadas) que se basa en: i) una disminución sostenida de emisiones de GEI; y ii) un aumento de los sumideros naturales de carbono. Incluye un pilar de Integración con acciones que contribuyen al mismo tiempo a adaptación y mitigación (en bosques, océanos, economía circular, y otros).
- La meta de neutralidad de carbono para 2050 se ha incluido en el proyecto de **Ley Marco de Cambio Climático** (en trámite en el Senado)<sup>149</sup>.
- La Ley Marco de Cambio Climático además establece los principios, el sistema de gobernanza a nivel vertical (nacional y municipal) y horizontal (sectorialmente), los instrumentos de gestión y mecanismos de financiamiento, así como el sistema de información y participación ciudadana, además de incorporar el cambio climático a otras políticas públicas<sup>150</sup>.
- El gobierno se ha comprometido al cierre de todas las centrales basadas en carbón antes de 2040. En 2024 se habrán cerrado 11 centrales que representan el 31% de la capacidad instalada. Se planea sustituir el carbón (37% de la matriz energética en 2019) por fuentes renovables, hasta llegar a un 70% de la matriz energética en 2030 y más del 90% en 2050. La promoción de las renovables no se apoya en subsidios económicos<sup>151</sup>.

147. Basado en la Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC) actualizada en 2020. Los datos sobre emisiones corresponden a 2016.

148. Germanwatch. (2018). Global Climate Risk Index. Disponible [aquí](#).

149. Hasta ahora solo dos países lo han hecho (Suecia y Noruega) y cinco tienen intención de hacerlo (Reino Unido, Francia, Holanda, Nueva Zelanda y España) según el Ministerio de Ambiente.

150. Ver más información [aquí](#).

151. Fuente: entrevista a Javier Obach, responsable de la elaboración de la Estrategia de Transición Justa en el Ministerio de Energía, 21 de agosto de 2020.

- En adaptación, se da prioridad a la gestión del recurso hídrico y del riesgo de desastres.
- En 2017 se aprobó el **Plan de Acción Nacional de Cambio Climático** (PANCC 2017-2022) que articula e integra todas las políticas públicas de cambio climático<sup>152</sup>.
- Se encuentran en elaboración los primeros cuatro **Planes Regionales de Acción Climática**<sup>153</sup>.
- Se han desarrollado **planes sectoriales de adaptación** en salud, turismo, pesca y agricultura, así como un Plan de Adaptación para Ciudades 2018-2022. La NDC prevé disponer de planes de adaptación en once sectores.
- En 2018 Chile presentó su tercer Informe Bienal de Actuación (BUR) y en marzo de 2019 su tercer inventario Nacional de Emisiones, así como su Estrategia Financiera frente al Cambio Climático<sup>154</sup>.
- En mayo de 2020 se inició / dio inicio la elaboración participativa de la **Estrategia Climática de Largo Plazo** (ECLP) 2050 para definir la visión y los lineamientos generales de la acción climática en los próximos treinta años<sup>155</sup>.
- Está previsto desarrollar la **Estrategia de Desarrollo de Capacidades y Empoderamiento Climático**, que comenzará a implementarse durante 2021, con el objetivo de fortalecer las capacidades sectoriales, nacionales y subnacionales, tanto públicas como privadas, para alcanzar las metas nacionales de mitigación y adaptación.
- Con el apoyo de EUROCLIMA+ (GIZ) se está desarrollando la **Estrategia Nacional de Movilidad Sostenible** y el Programa Nacional de Movilidad Urbana para la Mitigación y Adaptación al Cambio Climático, que incluye un proyecto piloto<sup>156</sup>.

### Marco de gobernanza climática

- El principal actor es la **Oficina de Cambio Climático** del Ministerio del Medio Ambiente. Es responsable de proponer políticas y formular los programas y planes de acción en materia de cambio climático.
- El **Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y Cambio Climático** articula desde el nivel político la acción intersectorial con el resto de ministerios: Interior y Seguridad Pública, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Hacienda, Secretaría General de la Presidencia de la República, Economía, Fomento y Turismo, Desarrollo Social, Educación, Obras Públicas, Salud, Vivienda y Urbanismo, Agricultura, Minería, Transportes y Telecomunicaciones, y Energía. Con la próxima Ley Marco de Cambio Climático se incorpora además al Ministerio de Ciencias.
- A nivel técnico, la coordinación se da desde el **Equipo Técnico Interministerial de Cambio Climático**.
- La **Mesa de Género y Cambio Climático** está integrada por los puntos focales de género de los entes públicos que participan en el Equipo Técnico Interministerial de Cambio Climático.

152. Ver Plan de Acción Nacional de Cambio Climático [aquí](#).

153. Ver [aquí](#).

154. Disponible [aquí](#).

155. Para desarrollar la Estrategia a Largo Plazo Chile cuenta con apoyo técnico y financiero de organismos internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, CEPAL, Euroclima+, Global Environment Facility, GIZ, NDC Partnership, FAO, ONU Ambiente y PNUD. Ver más información sobre la ECLP [aquí](#).

156. Ver más [aquí](#).

- Algunos otros cambios que se introducen con la nueva Ley Marco de Cambio Climático:
  - Se crea el **Comité Científico Asesor** para el Cambio Climático.
  - El Consejo Consultivo se transforma en el **Consejo Nacional para la Sustentabilidad y el Cambio Climático**.
  - Las **autoridades sectoriales** serán responsables de elaborar los planes de mitigación y adaptación, y sus secretarías regionales también asumirán competencias en acción climática con la nueva Ley Marco.
  - Los **municipios y asociaciones municipales** asumen un papel central en la gestión local del cambio climático.

## Avances y desafíos en Transición Justa

- La NDC actualizada incluye un **Pilar Social de Transición Justa y Desarrollo Sostenible**, además de otros cuatro: Mitigación, Adaptación, Integración y Medios de Implementación (desarrollo de capacidades, transferencia tecnológica y financiamiento).
- La inclusión de este pilar es fruto de la consulta ciudadana sobre la actualización de la NDC, por la necesidad de alinear los compromisos climáticos con los objetivos de desarrollo sostenible.
- Se busca avanzar simultáneamente en el cumplimiento del Acuerdo de París y la Agenda de Desarrollo Sostenible, vinculando cada meta de la NDC con uno o varios ODS.
- Actualmente en desarrollo (se espera que esté lista en abril de 2021) la **Estrategia de Transición Justa en Energía**, centrada en mitigar los impactos laborales, sociales y ambientales del desmantelamiento de las centrales a carbón y aprovechar oportunidades de empleo verde<sup>157</sup>.
- Reto del empleo: A través del diálogo social se busca comprometer a las empresas con la reconversión laboral, pero esto no protege a los trabajadores subcontratados que son más de la mitad de la plantilla<sup>158</sup>. Se necesita desarrollar nuevas competencias y asegurar protección social a quienes salgan del mercado laboral. El nuevo empleo puede implicar un gran desplazamiento.
- Reto del desarrollo: La idea de Transición Justa se basa en la OIT, y busca no solo reactivar el empleo sino planificar la inversión en los territorios para un desarrollo diversificado de las comunidades.
- A través de un diálogo social amplio para la reactivación se concretarán las soluciones en los territorios, que se plasmarán en Planes de Acción Local.
- Se calcula que la descarbonización requiere una inversión de entre 40.000 y 50.000 millones de dólares, pero el ahorro en mantenimiento y operación sería de unos 30.000 dólares y se podría multiplicar por cinco teniendo en cuenta los beneficios ambientales y sociales<sup>159</sup>.

157. Ver información sobre la Estrategia [aquí](#).

158. Los trabajadores subcontratados representan el 63% según Carolina Gómez, Ministerio de Energía, entrevistada el 21 de agosto de 2020.

159. NDC actualizada, 2020.

### Análisis del marco normativo y de políticas respecto a los principios de TJ

Principios de TJ	Indicador
1. Responsabilidades comunes pero diferenciadas	¿Se cuenta con inventarios de emisiones y metas de reducción por sectores? ¿Se ha identificado el rol del sector privado?

El Sistema Nacional de Inventarios de GEI (actualizado a 2018) detalla emisiones por sectores: energía, procesos industriales, agricultura, USCUS y residuos. También existen inventarios regionales de GEI<sup>160</sup>.

Desde 2013, la Oficina de Cambio Climático del Ministerio del Medio Ambiente puso en marcha el programa *Huella Chile*, el primer programa nacional de cuantificación y gestión de la huella de carbono corporativa.<sup>161</sup>

2. Consenso basado en el diálogo social	¿Existen espacios institucionalizados de información y participación pública para la toma de decisiones sobre acción climática?
---	---

En el desarrollo de los diversos instrumentos de acción climática se han incluido espacios de participación y consulta ciudadana, específicamente:

La **elaboración de la ECLP** ha incluido un proceso participativo amplio con más de 80 talleres e instancias de participación con actores del sector público, privado, academia y sociedad civil, asegurando la inclusión de actores regionales, jóvenes y comunidades. Se recibieron más de 3.500 observaciones que fueron consideradas para su inclusión en el texto final.

La **actualización de la NDC** también ha contado con un diálogo social amplio que ha involucrado a actores no estatales del sector privado, la ciencia y las ONG. Se recibieron más de 1.500 aportaciones, muchas de las cuales se incluyeron en el documento final. De la consulta ciudadana surgió la necesidad de fortalecer el vínculo entre cambio climático y derechos humanos, lo que dio lugar a la inclusión del Pilar Social de Transición Justa y Desarrollo Sostenible en la NDC actualizada.

La elaboración del **anteproyecto de Ley sobre Cambio Climático** ha atravesado también un proceso de participación y consulta pública durante los últimos dos años mediante los llamados “Diálogos Ciudadanos”. Además, la ciudadanía hizo cerca de 2.000 observaciones a través del Portal de Consultas Ciudadanas del Ministerio de Ambiente.

El **Plan Nacional de Adaptación** también incluyó en su elaboración un proceso formal de consulta durante cuatro meses.

En el diseño de la Estrategia de Transición Justa también se prevén espacios de participación con sindicatos, empresas, consumidores, ONG, gobiernos locales, universidades, comunidades y pueblos indígenas. Tanto para el proceso de elaboración de la estrategia general (diseño y consulta) como en los planes de acción locales en los territorios.

160. Ver [aquí](#).

161. Más información sobre *Huella Chile* [aquí](#).

Como aspecto negativo, Chile no ha ratificado el Acuerdo de Escazú sobre participación efectiva, acceso a la información y a la justicia ambiental<sup>162</sup>.

3. Trabajo decente

¿Las medidas de descarbonización de la economía contribuyen a crear trabajo decente y hacer cumplir los principios y derechos fundamentales en el trabajo?

No se dispone de elementos suficientes para valorar este indicador.

4. Igualdad de género

¿Las políticas climáticas consideran la variable de género?

El **Plan de Acción Nacional de Cambio Climático 2017-2022** incluye la elaboración de una estrategia para incorporar el enfoque de género en las políticas climáticas.

La **NDC actualizada** incorpora el enfoque de género en diferentes ámbitos. De manera transversal, establece que “el diseño y la implementación de esta NDC deberá considerar una justa asignación de cargas, costos y beneficios, con enfoque de género y especial énfasis en sectores, comunidades y ecosistemas vulnerables al cambio climático”<sup>163</sup>.

Además, en la contribución en adaptación, A4, se indica que “se profundizarán y actualizarán los estudios y análisis existentes de vulnerabilidad y riesgos del país, considerando el enfoque de género, para abordar las amenazas, los que deberán ser considerados como insumos bases para el diseño de medidas de adaptación”<sup>164</sup>.

Por otro lado, la **Mesa de Género y Cambio Climático** ha desarrollado una “lista de chequeo” basada en 18 criterios, para promover la integración del enfoque de género en el diseño, implementación y evaluación de los instrumentos de gestión climática.

5. Reducción de la desigualdad y protección de grupos vulnerables

¿Se vinculan las políticas climáticas con medidas de protección social? ¿Existe un mecanismo eficaz de consulta y consentimiento libre, previo e informado para los pueblos indígenas? ¿Se ha evaluado el impacto en equidad tarifaria o pobreza energética de las medidas de mitigación?

La **NDC actualizada** establece que al 2025 se habrán realizado evaluaciones de riesgo al cambio climático para grupos vulnerables del país, con especial atención en pueblos originarios, pobreza y género.

El **Caucus indígena de Chile sobre Cambio Climático** es la principal instancia de participación sobre estrategias de cambio climático entre la administración pública y los pueblos indígenas, que además buscar incorporar a la acción climática la cosmovisión y el conocimiento indígena<sup>165</sup>.

El impacto de la descarbonización eléctrica sobre la equidad tarifaria está considerado dentro de la Estrategia de Transición Justa.

162. Los otros países de la región que no lo han firmado son Cuba, El Salvador, Honduras y Venezuela. Ver ‘El Acuerdo de Escazú es clave para afianzar la justicia ambiental’, 27 de agosto de 2020, disponible [aquí](#).

163. NDC actualizada 2020, pg. 25

164. NDC actualizada, 2020, pg. 41

165. Ver más información [aquí](#).

## 6. Coherencia de políticas

¿Existen espacios eficaces de coordinación intersectorial, y entre niveles de gobierno? ¿Están respaldados por ley?

Existen varias instancias de coordinación interministerial. A nivel político, el **Consejo de Ministros para la Sustentabilidad**, presidido por el ministro del Medio Ambiente. Además, se cuenta con la **Comisión Asesora Presidencial Permanente de Cambio Climático y con el Equipo Técnico Interministerial de Cambio Climático**.

También se dispone de un sistema de gobernanza multinivel para la articulación entre el nivel central, las municipalidades y otros actores no-estatales y sub-nacionales, el cual incluye la conformación de **Comités Regionales de Cambio Climático** (CORECC).

La **Red Chilena de Municipios ante el Cambio Climático** está compuesta por 45 municipios y abierta a otros.

## 7. Compromisos a largo plazo

¿Se cuenta con una estrategia a largo plazo de descarbonización, una estrategia financiera y sistema de gobernanza estable?

Chile está en proceso de elaboración de su Estrategia Climática de Largo Plazo, que cuenta con el apoyo de EUROCLIMA+ y diversas agencias de desarrollo.

El país dispone de una Estrategia Financiera para hacer frente al Cambio Climático.

## Ficha país: COSTA RICA

### Datos clave de contexto<sup>166</sup>

- Larga **tradición de liderazgo** e innovación en energías renovables, conservación de la biodiversidad y acción climática.
- Costa Rica aspira a ser una “economía moderna, verde, libre de emisiones, resiliente e inclusiva” según su Plan Nacional de Descarbonización 2018-2050<sup>167</sup>.
- Emisiones per cápita muy por debajo del promedio mundial: 2.41 tCO2 per cápita.
- Principales sectores emisores: energía y residuos.
- Índice de riesgo climático (2017): Puesto 92 de 181<sup>169</sup>.
- Capacidad instalada eléctrica nacional eminentemente **renovable**, con más de cien años de inversión pública y políticas innovadoras para proveer electricidad a más del 98% de la población.
- Las **áreas protegidas** cubren más del 25% del territorio y el ecoturismo es una de las principales actividades económicas. Junto con la aplicación de la Ley Forestal (1996) ha permitido que Costa Rica logre una cobertura forestal de más del 52% del territorio nacional.

166. Basado en la Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC) elaborada en 2015 y registrada en 2016.

167. Disponible [aquí](#).

168. Fuente: LEDS LAC (2020) Hacia un desarrollo resiliente y bajo en emisiones en América Latina y el Caribe. Progreso en la implementación de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC).

169. Germanwatch. (2018). Global Climate Risk Index. Disponible [aquí](#).

- Costa Rica acompañó la toma de conciencia global sobre el cambio climático, destacándose en la formulación de los primeros proyectos de Implementación Conjunta y el uso de herramientas de mercado para el financiamiento de las actividades forestales, aún antes de la adopción del Protocolo de Kioto y el Mecanismo de Desarrollo Limpio.
- El **Programa de Pago por Servicios Ambientales** (PSA) se convirtió en estándar mundial para la conservación de bosques.

## Avances en acción climática

- La agenda de cambio climático está posicionada al más **alto nivel de compromiso** nacional en el Plan Nacional de Desarrollo, y el Acuerdo de París es legalmente vinculante.
- Desde 1990 Costa Rica ha elaborado seis **inventarios de emisiones** de GEI liderado por el Instituto Meteorológico Nacional (IMN).
- Por medio de la **Estrategia Nacional de Cambio Climático** (2009) se comprometió de manera voluntaria a convertirse en un país carbono neutral para el año 2021<sup>170</sup>. Esta estrategia comprende una agenda nacional y una internacional. Incluye medidas de mitigación y adaptación en diferentes sectores de la economía.
- En 2016 registró su **NDC** ante la UNFCCC, donde define su acción climática hasta 2030 y reafirma su compromiso de alcanzar la neutralidad en carbono para 2021. Esto implica una reducción de emisiones de GEI de 44% (comparado con un escenario BAU) y una reducción de emisiones de GEI de 25% respecto a las emisiones de 2012.
- Para lograr su meta, Costa Rica tendrá que reducir 170.500 toneladas de GEI año con año, hasta el 2030<sup>171</sup>. No solo en el sector eléctrico sino también en el **sector transporte, el agropecuario y el de residuos urbanos**.
- La **contribución en mitigación** no está condicionada. Se priorizan actuaciones en transporte, tanto en mejorar los esquemas de movilidad sostenible como en avanzar en los procesos de electrificación de la flota, con metas asociadas a una producción eléctrica 100% renovable. Para el sector de cambio de uso de suelo fija una meta de 60% del territorio con cobertura forestal para 2030, y otras acciones dentro del marco de la Estrategia REDD+.
- La NDC incluye también las **contribuciones en adaptación**: un desarrollo verde e inclusivo bajo una acción local, fortaleciendo los programas de conservación y ampliando el programa de pago por servicios ambientales para incluir la adaptación basada en ecosistemas; seguir promoviendo la generación de energías renovables; el manejo integrado del paisaje mediante sistemas agroforestales; el manejo de cuencas hidrográficas y el ordenamiento territorial municipal para disminuir la vulnerabilidad a largo plazo.
- **Política y Plan de Adaptación.** Centrado en la reducción de riesgos de desastres; la adaptación basada en comunidades; la adaptación basada en ecosistemas; la planificación y gestión local para la adaptación territorial; la adaptación de la infraestructura pública; salud ambiental; el desarrollo de capacidades, la transferencia de tecnología y el financiamiento para la adaptación.

170. Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (2009). Estrategia Nacional de Cambio Climático. Disponible [aquí](#).

171. NDC de Costa Rica (2015) disponible [aquí](#).

- **Programa País C-Neutral**, 2017<sup>172</sup>: es una herramienta clave que incorpora a empresas, organizaciones y municipalidades en los esfuerzos para llegar al escenario de cero emisiones de GEI en un futuro de mediano plazo.
- Costa Rica ha sido uno de los primeros países del mundo y el primero de la región en disponer de una estrategia a largo plazo, expresada en el **Plan Nacional de Descarbonización 2018-2050, Horizonte 2050**. Este plan traza rutas de cambio en diez ejes y en cuatro sectores: 1) transporte y movilidad sostenible, 2) energía, construcción sostenible e industria, 3) gestión integral de residuos y 4) agricultura, cambio y uso del suelo y soluciones basadas en la naturaleza. Además, en dicho documento se cuenta con un Plan de Acción 2018-2022, que detalla las acciones a implementar con sus respectivos responsables. El primer informe sobre este plan fue presentado recientemente<sup>173</sup>.
- Actualmente se trabaja en actualizar la NDC en un proceso alineado con el seguimiento al Plan Nacional de Descarbonización *Horizonte 2050*<sup>174</sup>.

### Marco de gobernanza climática

La implementación del Plan Nacional de Descarbonización 2018-2050 se coordina desde Presidencia, con apoyo del Ministerio de Planificación MIDEPLAN, el Ministerio de Ambiente y Energía MINAE, y el Ministerio de Hacienda. Además, el marco de implementación de la NDC se basa en las siguientes instancias:

- Un Consejo Interministerial de Cambio Climático Comité Técnico Interministerial de Cambio Climático (CTICC), que facilita la coordinación entre ministerios para articular políticas climáticas nacionales y sectoriales, y en particular entre el Ministerio de Trabajo y de Ambiente para cuestiones de empleo y transición justa.
- **Mecanismos ad hoc de coordinación** operacional, tales como comisiones mixtas temáticas (agropecuario y forestal, transporte y energía) que coordinan las agendas intersectoriales de implementación de la estrategia nacional de cambio climático.
- La **Dirección de Cambio Climático del MINAE** coordina la implementación de la Estrategia Nacional de Cambio Climático y supervisa la definición de normas técnicas, en estrecha coordinación con otras direcciones sectoriales e instituciones.
- Un **Consejo Científico de Cambio Climático (4C)**, para asesorar y guiar el Consejo Sectorial de Ambiente, en particular al Ministro rector del sector, compuesto por académicos y expertos nacionales e internacionales, así como funcionarios del (IMN), del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), del Consejo Nacional de Rectores (CONARE) y del Centro Nacional de Información geo-Ambiental (CENIGA).
- Un **Consejo Consultivo Ciudadano de Cambio Climático (5C)** que permite construir un espacio permanente de diálogo ciudadano sobre este fenómeno, con amplia participación del sector privado, sociedad civil organizada y academia, para dar continuidad a los temas y ejes de trabajo que emergieron de las consultas sectoriales de cambio climático.

### Avances y desafíos en Transición Justa

- La concepción de transición justa está muy ligada a lo social y a la **atención a comunidades vulnerables y afrodescendientes**. Decisión explícita de enfocarse en las poblaciones, las comunidades y los ecosistemas más vulnerables.

172. Ministerio de Ambiente y Energía (2018) Programa País Carbono Neutralidad. Disponible [aquí](#).

173. Informe de avance disponible [aquí](#).

174. Ver estado de la actualización de la NDC [aquí](#).

- El Plan Nacional de Descarbonización 2018-2050 incluye entre sus estrategias transversales **Estrategias laborales de “transición justa”**, donde se identificarán las mejores prácticas en procesos de transición justa y se elaborarán planes relevantes a sectores expuestos a los mayores impactos.
- La TJ se centra en la **creación de empleo verde**, alianzas con diversos actores y desarrollo de capacidades para la incorporación a los nuevos mercados que surjan con la descarbonización. Contempla también proyectos piloto en igualdad de género.
- Acercamiento del Ministerio de Desarrollo Humano y el Viceministerio de Juventudes con expertos de la **Organización Internacional del Trabajo (OIT)** con propósito de identificar áreas de trabajo prioritarias en empleos verdes y generar oportunidades de cooperación para análisis de políticas sobre transición laboral justa y empleos verdes. Se ha iniciado un proceso de capacitación y acompañamiento a la actualización de la NDC.
- La descarbonización ofrece oportunidades para una **reactivación verde** de la economía.
- Reto de construir **nuevas narrativas** y llevar los temas sociales (género, derechos humanos) al debate técnico.

#### Análisis del marco normativo y de políticas respecto a los principios de TJ

Principios de TJ	Indicador
1. Responsabilidades comunes pero diferenciadas	¿Se cuenta con inventarios de emisiones y metas de reducción por sectores? ¿Se ha identificado el rol del sector privado?
2. Consenso basado en el diálogo social	¿Existen espacios institucionalizados de información y participación pública para la toma de decisiones sobre acción climática?
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En 2015 se realizó un proceso de consulta sectorial que identificó algunas medidas de reducción de emisiones por sector que requerirán de un proceso de planificación y gestión política, apoyada en instancias de coordinación interministerial.</li> <li>• <b>El Plan Nacional de Descarbonización</b> identifica rutas de transformación tecnológica para cada uno de los sectores de la economía y presenta acciones en diez ejes sectoriales.</li> </ul>

política de Transición Justa. Sus decisiones y aportes no son vinculantes, pero se toman en cuenta y deliberan a nivel político. Se trata del Consejo Consultivo Ciudadano de Cambio Climático 5C, que incluye a representantes de varios colectivos urbanos, productivos, mujeres, indígenas, sector privado<sup>175</sup>.

### 3. Trabajo decente

¿Las medidas de descarbonización de la economía contribuyen a crear trabajo decente y hacer cumplir los principios y derechos fundamentales en el trabajo?

- El Plan Nacional de Descarbonización 2018-2050 incluye entre sus estrategias transversales las Estrategias laborales de “transición justa”, reconociendo que la viabilidad política de la transformación hacia la neutralidad climática está asociada al proceso de adaptación a las oportunidades y retos que surgirán en el mercado laboral.

### 4. Igualdad de género

¿Las políticas climáticas consideran la variable de género?

- Tal y como se asume en la NDC, Costa Rica está a favor de un “enfoque de género transformacional en la gestión pública climática y apoya la participación de mujeres en la definición de las políticas y la implementación de acciones climáticas”.
- Una de las estrategias transversales del Plan Nacional de Descarbonización 2018-2050 es el “Fortalecimiento de los principios de inclusión, respeto a los derechos humanos y promoción de la igualdad de género”.
- Seguimiento a estadísticas de participación de mujeres en la NDC y apoyo del PNUD en la inclusión de la igualdad de género.

### 5. Reducción de la desigualdad y protección de grupos vulnerables

¿Se vinculan las políticas climáticas con medidas de protección social? ¿Existe un mecanismo eficaz de consulta y consentimiento libre, previo e informado para los pueblos indígenas? ¿Se ha evaluado el impacto en equidad tarifaria o pobreza energética de las medidas de mitigación?

- La NDC se centra en aumentar la resiliencia de la sociedad ante los efectos del calentamiento global. Hace énfasis en que “se procurará apoyar a las comunidades más vulnerables en su adaptación ante los efectos inevitables del cambio climático”.
- La NDC también se compromete a cumplir con todas las salvaguardas de Cancún en materia de REDD, así como asegurar el Consentimiento Libre Previo e Informado de los pueblos indígenas.
- El objetivo de no dejar a nadie atrás está también contenido en el Plan Nacional de Descarbonización, donde se afirma que “la Descarbonización y resiliencia están basadas en los principios de inclusión, respeto por los derechos humanos y equidad de género”.

### 6. Coherencia de políticas

¿Existen espacios eficaces de coordinación intersectorial, y entre niveles de gobierno? ¿Están respaldados por ley?

175. Ver [aquí](#).

- Para la acción climática intersectorial se han fortalecido los espacios de coordinación como el Consejo Nacional Ambiental, el Consejo Sectorial de Ambiente, Energía, Mares y Ordenamiento Territorial y el Comité Interministerial de Cambio Climático.
- En 2015, se creó la comisión mixta entre el Ministerio de Ambiente y Energía y el Ministerio de Agricultura y Ganadería para desarrollar una agenda agroambiental mejor articulada.
- Los viceministerios de Energía y Transporte han creado un mecanismo de coordinación *ad hoc* que ha permitido una mejor implementación de las políticas de mitigación y de eficiencia energética.

## 7. Compromisos a largo plazo

¿Se cuenta con una estrategia a largo plazo de descarbonización, una estrategia financiera y sistema de gobernanza estable?

- Se dispone de una estrategia a largo plazo, expresada en el Plan Nacional de Descarbonización 2018-2050. El Plan de Descarbonización es la base para la construcción del Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones Públicas (2018-2022) y el Plan Estratégico Costa Rica 2050 (Estrategia de Largo Plazo).
- Se ha realizado una primera evaluación de los costos marginales de abatimiento de las principales medidas de mitigación identificadas, la base para definir metas de inversión en los sectores más críticos para la mitigación, tales como el sector transporte, energía y agropecuario
- La Dirección de Cambio Climático está elaborando un Plan de Inversiones que tiene como marco principal las Políticas Climáticas (NDC, Plan de Descarbonización y Política de Adaptación), sintetizadas en el Plan de Inversiones de la NDC bajo un enfoque programático<sup>176</sup>.

## Ficha país: PANAMÁ

### Datos clave de contexto<sup>177</sup>

- Las emisiones de GEI crecieron a un ritmo del 6,2% anual entre 2005 y 2010.
- El 80% de las emisiones se generan en el sector energía (2010), principalmente por el subsector transporte.
- Las proyecciones para el consumo total de electricidad estiman que la demanda aumentará fuertemente hasta el año 2050.

### Avances en acción climática

- NDC (2016)
- Planificando el acompañamiento por parte de NDC Partnership en los próximos años.
- Meta a 2050: 70% de la matriz eléctrica a partir de fuentes renovables, sobre todo solar y eólica<sup>178</sup>.
- Reforestación de zonas degradadas: Incremento en la capacidad de absorción de Carbono en un 10 % con respecto al Escenario de Referencia al 2050 (contribución absoluta) en un 80 % (contribución condicionada).

176. Entrevista a funcionarios de la Dirección de CC del M. de Ambiente. 21 de septiembre.

177. Basado en la Tercera Comunicación Nacional de Panamá a la CMNUCC, 2018, disponible [aquí](#).

178. Plan Energético Nacional 2015-2050: Panamá, el futuro que queremos, disponible [aquí](#).

- Acciones prioritarias en subsector transporte: gestión inteligente de transporte, programas de capacitación vial y uso de combustibles y vehículos alternativos.
- Plan Nacional de Adaptación con énfasis en sectores vulnerables.

### Marco de gobernanza climática

- **Política Nacional de Cambio Climático** (2007): se está actualizando.
- **Ley Marco sobre Cambio Climático**: En elaboración (se espera contar con un borrador para consulta en diciembre).
- **Estrategia Nacional de Cambio Climático** (en proceso) incluirá aspectos transversales como educación y desarrollo de capacidades, transferencia de tecnologías y finanzas del clima.
- **Plan Energético Nacional** 2015-2050: Panamá, el futuro que queremos.
- Programa de incentivos para la cobertura forestal y la conservación de bosques naturales (Ley nº 69 de 30 de octubre de 2017)
- **Ministerio de Ambiente** (MIAMBIENTE) lidera la acción climática en coordinación con las oficinas regionales.
- **Comité Nacional de Cambio Climático** de Panamá (CONACCP): apoyo a la implementación y seguimiento de la Política Nacional de Cambio Climático y la NDC, velando por la coordinación interinstitucional. Lo integran 27 instituciones y hasta ahora es un espacio técnico y de carácter consultivo.
- **Secretaría General de Energía** (adscrita al Ministerio de la Presidencia): lidera la agenda de transición energética y está elaborando un plan de descarbonización con apoyo de ONU Ambiente y el BID, con la meta de llegar a un 100% de transporte eléctrico y 100% de energías renovables.

### Avances y desafíos en Transición Justa

- Desde la Secretaría de Energía, durante el último año se ha impulsado la sustitución de combustibles fósiles por energías renovables por parte del sector privado. El Estado promueve la transformación a través del programa de **Lineamientos Estratégicos para la Transición Energética 2020-2030**, que busca expandir el uso de vehículos eléctricos, entre otras cosas.
- El concepto de Transición Justa no está actualmente en la agenda política, mientras que sí lo está el de recuperación verde y azul.
- Sectores prioritarios: energético (generación con renovables y transporte eléctrico) y forestal.
- Interés en intercambios con Chile y Costa Rica.

### Análisis del marco normativo y de políticas respecto a los principios de TJ

Principios de TJ

Indicador

1. Responsabilidades comunes pero diferenciadas

¿Se cuenta con inventarios de emisiones y metas de reducción por sectores? ¿Se ha identificado el rol del sector privado?

- Se cuenta con inventarios por sectores, y la NDC incluye metas sectoriales de mitigación para los sectores de energía y bosques.

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se promueve el rol del sector privado en impulso a renovables y en el transporte eléctrico<sup>179</sup>.</li> <li>• Trabajo de la Secretaría de Energía con PYMES sobre la huella de carbono.</li> </ul>	<p>2. Consenso basado en el diálogo social</p> <p>¿Existen espacios institucionalizados de información y participación pública para la toma de decisiones sobre acción climática?</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• La NDC (2016) fue resultado de un proceso de participación ciudadana mediante audiencia pública con el sector público y privado, sociedad civil y pueblos indígenas.</li> <li>• El Plan Energético Nacional 2015-2050 también fue sometido a participación ciudadana.</li> <li>• Se trata de espacios de consulta, no vinculantes.</li> <li>• <b>Plataforma Nacional de Transparencia Climática:</b> herramienta de acceso a información sobre inventario de emisiones y acciones de mitigación.</li> <li>• <b>Espacio de concertación nacional:</b> Se ha utilizado en otros asuntos como la ampliación del canal, pero no en la discusión sobre la acción climática. Oportunidad de relanzarlo, es interesante porque trabajan con una visión de largo plazo<sup>180</sup>.</li> </ul>	
<p>3. Trabajo decente</p>	<p>¿Las medidas de descarbonización de la economía contribuyen a crear trabajo decente y hacer cumplir los principios y derechos fundamentales en el trabajo?</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• No se dispone de elementos suficientes para valorar este indicador.</li> </ul>	
<p>4. Igualdad de género</p>	<p>¿Las políticas climáticas consideran la variable de género?</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• No se encontraron referencias específicas sobre este indicador, aunque en entrevista con el Ministerio de Ambiente se mencionó que sí se tiene en cuenta el enfoque de género.</li> </ul>	
<p>5. Reducción de la desigualdad y protección de grupos vulnerables</p>	<p>¿Se vinculan las políticas climáticas con medidas de protección social? ¿Existe un mecanismo eficaz de consulta y consentimiento libre, previo e informado para los pueblos indígenas? ¿Se ha evaluado el impacto en equidad tarifaria o pobreza energética de las medidas de mitigación?</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Plan Nacional de Adaptación hace énfasis en los sectores vulnerables.</li> </ul>	
<p>6. Coherencia de políticas</p>	<p>¿Existen espacios eficaces de coordinación intersectorial, y entre niveles de gobierno? ¿Están respaldados por ley?</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desde el <b>Comité Nacional de Cambio Climático de Panamá (CONACCP)</b> se vela por la implementación de sistemas de coordinación interinstitucional necesario para el cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de acción climática.</li> </ul>	

179. Recientemente se ha puesto en marcha el programa de Lineamientos Estratégicos para la Transición Energética 2020-2030.

180. Entrevista a funcionarias del Ministerio de Medio Ambiente de Panamá, 19 de agosto de 2020.

## 7. Compromisos a largo plazo

¿Se cuenta con una estrategia a largo plazo de descarbonización, una estrategia financiera y sistema de gobernanza estable?

No se cuenta con estrategia a largo plazo, y en cuanto a financiación los activos ambientales no figuran en las cuentas públicas.

En la Tercera Comunicación Nacional sobre Cambio Climático de Panamá se muestran proyecciones sectoriales para energía y uso de la tierra, cambio en el uso de la tierra y silvicultura; concretadas a 2050 para energía, y sin concretar para el sector uso de la tierra, cambio en el uso de la tierra y silvicultura.

## Ficha país: PERÚ

### Datos clave de contexto<sup>181</sup>

- Participación en las emisiones de GEI mundiales: 0.3% (en 2010)
- Emisiones per cápita (1,9 t CO<sub>2</sub>eq per capita) muy por debajo del promedio mundial (4,9 t CO<sub>2</sub>eq per capita) (2016)<sup>182</sup>
- El 51% de las emisiones de GEI se originan en el sector Uso del Suelo, Cambio de Uso del Suelo y Silvicultura (USCUSS) debido sobre todo a la conversión de bosques y pastos, el 26% en el sector de energía (sector transporte) y el 15% en la agricultura.
- Presenta siete de las nueve características que convierten a un país en “particularmente vulnerable” al calentamiento global según la CMNUCC.<sup>183</sup>
- La vulnerabilidad se agrava por las altas tasas de pobreza y pobreza extrema y las brechas de desigualdad.
- El 77% de la población vive en entornos urbanos.
- El 65% de los hombres y el 75% de las mujeres se dedican al trabajo informal (2019)<sup>184</sup>
- La minería es una fuente importante de divisas, y el cobre es el principal producto de exportación.
- Las centrales térmicas han crecido significativamente hasta representar el 50% de la matriz energética en 2015. La presencia de fuentes renovables es muy pequeña.
- Un 30% del territorio se usa para actividades agropecuarias, que se expandieron en un 9,5% entre 2004 y 2012.
- El 80% del territorio tiene aptitud forestal y para la conservación.
- Aproximadamente el 70% del empleo se da en sectores informales, sobre todo el empleo femenino, y la informalidad se ha incrementado con la pandemia.

### Avances en acción climática

- La NDC contempla una reducción del 30 % respecto a las emisiones de GEI proyectadas para el año 2030 bajo un escenario *business as usual* (20 % de la reducción con recursos propios y el 10 % restante condicionado al apoyo internacional). En la actualización de la NDC se espera aumentar esta meta al 35%.

181. Basado en la Tercera Comunicación Nacional de Perú a la CMNUCC, 2016, disponible [aquí](#).

182. The World Bank Indicators, disponible [aquí](#).

183. i) Zonas costeras bajas; ii) zonas áridas y semiáridas; iii) zonas expuestas a inundaciones, sequías y desertificación; iv) ecosistemas montañosos frágiles; v) zonas propensas a desastres; vi) zonas con alta contaminación atmosférica urbana; y vii) una economía dependiente de la producción y el uso de combustibles fósiles.

184. ILOSTAT, disponible [aquí](#).

- Por sectores, el mayor potencial para mitigación se da en el sector USCUSS y el de energía<sup>185</sup>. En las medidas de adaptación se priorizan cinco áreas (agua, salud, bosques, agricultura, pesca y acuicultura).
- En la COP-25 Perú asumió el compromiso de obtener el 70% de la generación eléctrica a partir de fuentes renovables antes de 2030.

## Marco de gobernanza climática

- En el contexto de la presidencia de la COP20, se dieron importantes avances en la gestión institucional del cambio climático. Entre 2014 y 2015 se actualizó la **Estrategia Nacional ante el Cambio Climático**<sup>186</sup> (ENCC), el principal instrumento de política pública que orienta la gestión climática en el país. También se formuló la primera NDC, se elaboró el Primer Reporte Bienal de Actualización y se aprobaron las Disposiciones para elaborar el Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero (Infocarbono).
- La **Ley Marco sobre Cambio Climático** (2018) y su Reglamento (2019) entre otras cosas establece que todas las autoridades sectoriales, gobiernos regionales y locales deben incorporar la gestión del cambio climático en sus políticas, estrategias e instrumentos de planificación del desarrollo y de inversión.
- La **Comisión de Alto Nivel sobre Cambio Climático**<sup>187</sup> recientemente creada es el principal espacio de gobernanza climática desde donde impulsar la implementación de la NDC y de la Estrategia Nacional ante el Cambio Climático, así como la actualización progresiva de las NDC. Está formada por representantes de trece ministerios, gobiernos regionales y municipales, y puede convocar a representantes de entidades públicas y privadas, sociedad civil, pueblos indígenas y cooperación internacional.
- Por su parte, la **Comisión Nacional de Cambio Climático** articula el nivel técnico con representantes del gobierno nacional, regional y local, así como de comunidades, gremios, universidades, colegios profesionales y otros. Es el espacio permanente a través del cual el sector público y la sociedad civil dan seguimiento al cumplimiento de las políticas públicas en materia de cambio climático, así como de los compromisos internacionales asumidos por el Estado ante la CMNUCC, a fin de elaborar propuestas para contribuir en la toma de decisiones del Estado en materia de cambio climático. Se quiere incluir también a los sindicatos y empresas, así como a organizaciones de mujeres.
- Plataforma de los pueblos indígenas para enfrentar el cambio climático, recientemente creada luego de la consulta previa del Reglamento de la LMCC, tiene como encargo gestionar, articular, intercambiar, sistematizar, difundir y hacer seguimiento de sus propuestas de medidas de adaptación y mitigación de los pueblos indígenas u originarios, así como de sus conocimientos, prácticas y saberes tradicionales y ancestrales en cambio climático que contribuyen a la gestión integral del cambio climático.

185. Según el Informe final del grupo de trabajo para la elaboración de la NDC, 2019, pg. 496, disponible [aquí](#).

186. Disponible [aquí](#).

187. Ley Marco sobre Cambio Climático y su Reglamento disponible [aquí](#).

188. Decreto Supremo N° 006-2020-MINAM

189. Ver 'Perú marca un hito en la acción climática: Gobierno crea Comisión de Alto Nivel de Cambio Climático', Nota de prensa del Ministerio del Ambiente, 4 de julio de 2020, disponible [aquí](#).

### Avances y desafíos en Transición Justa<sup>190</sup>

- En 2019 Perú se unió a la iniciativa “Acción climática por el empleo” pero todavía no se ha avanzado en su puesta práctica, ni tampoco se ha incorporado la Transición Justa a la implementación de la NDC.
- Actualmente se está trabajando con la OIT en las posibilidades de incorporar el enfoque de transición justa en las medidas y sectores que recoge la NDC<sup>191</sup>.
- Es viable trabajar en Transición Justa en los sectores de energías renovables, infraestructuras verdes y con las universidades para promover un cambio de paradigma. Sin embargo, resulta más complejo en los sectores agrícola (por el predominio del empleo informal), forestal (con competencias muy dispersas, aunque existen oportunidades con el pago de servicios ecosistémicos y los mercados de carbono)<sup>192</sup>.

### Análisis del marco normativo y de políticas respecto a los principios de TJ

Principios de TJ	Indicador
1. Responsabilidades comunes pero diferenciadas	¿Se cuenta con inventarios de emisiones y metas de reducción por sectores? ¿Se ha identificado el rol del sector privado?
2. Consenso basado en el diálogo social	¿Existen espacios institucionalizados de información y participación pública para la toma de decisiones sobre acción climática?

- La **Ley Marco sobre Cambio Climático** incorpora los principios de transparencia y participación, y hace especial referencia al papel de los actores no estatales en la gestión del cambio climático. Prevé mecanismos para la consulta ciudadana y el diálogo social en todas las etapas de diseño de políticas y proyectos de inversión relacionados con la gestión climática, así como la aplicación de la Ley de Consulta Previa a los pueblos indígenas.
- En la **Comisión Nacional de Cambio Climático** se prevé la participación de representantes de comunidades, gremios, colegios profesionales y universidades, entre otros agentes sociales.
- Para la **actualización de las NDC** se ha definido un espacio llamado “Dialoguemos” donde participan los distintos actores sociales.
- Destaca el extenso proceso de consulta a los pueblos indígenas acerca del **Reglamento de la Ley marco sobre Cambio Climático**, basado en un diálogo intercultural amplio y descentralizado, con medidas afirmativas para la participación de mujeres. Sin embargo, se cuestiona que los resultados de la consulta no sean vinculantes.

190. Basado en la entrevista con punto focal para EUROCLIMA+ en el Ministerio de Ambiente.

191. Ya se está trabajando con la OIT para aprender de otras experiencias de la región (se han dado conversaciones en espacios informales con Chile y Colombia) y avanzar en el desarrollo conceptual.

192. Entrevista al punto focal de EUROCLIMA+ en el Ministerio de Ambiente.

3. Trabajo decente	¿Las medidas de descarbonización de la economía contribuyen a crear trabajo decente y hacer cumplir los principios y derechos fundamentales en el trabajo?
	No se dispone de elementos suficientes para valorar este indicador.
4. Igualdad de género	¿Las políticas climáticas consideran la variable de género?
	<ul style="list-style-type: none"><li>• La <b>Ley Marco sobre Cambio Climático</b> incorpora el enfoque de igualdad entre mujeres y hombres, al asignar a los entes públicos la responsabilidad de desarrollar “políticas que contrarresten las situaciones negativas que ignoran la presencia de la mujer en las medidas de mitigación y adaptación al cambio climático, priorizando sus intereses y necesidades, y considerando los daños diferenciados”. En la consulta previa a pueblos indígenas sobre el Reglamento se logró un 60% de participación de mujeres gracias a medidas afirmativas como la atención y cuidado de los hijos durante las reuniones.</li><li>• El <b>Plan de Acción sobre Género y Cambio Climático</b> (2016) fue el primero de la región en orientar el diseño y la implementación de acciones de mitigación y adaptación con enfoque de género en ocho áreas prioritarias: bosques, agua, seguridad alimentaria, energía, residuos sólidos, educación, salud y bienestar y gestión del riesgo.</li><li>• El <b>Comité Nacional de Mujeres y Cambio Climático</b> ha participado desde 2014 en la COP20, en la elaboración del Reglamento de la Ley Marco, y en la Comisión Nacional sobre Cambio Climático, donde esperan presentar una agenda nacional<sup>193</sup>.</li></ul>
5. Reducción de la desigualdad y protección de grupos vulnerables	¿Se vinculan las políticas climáticas con medidas de protección social? ¿Existe un mecanismo eficaz de consulta y consentimiento libre, previo e informado para los pueblos indígenas? ¿Se ha evaluado el impacto en equidad tarifaria o pobreza energética de las medidas de mitigación?
	<ul style="list-style-type: none"><li>• La <b>Ley Marco sobre Cambio Climático y su Reglamento</b> hacen énfasis en los pueblos indígenas y originarios, desde un enfoque intercultural y de derechos humanos. En general se promueve la participación de la ciudadanía, y en especial de los grupos en situación de vulnerabilidad, como mujeres, pueblos indígenas y originarios, en la gestión del cambio climático.</li><li>• La Ley señala que el Estado salvaguarda el derecho de participación de los pueblos indígenas u originarios, respetando su identidad social, colectiva y cultural, sus costumbres, tradiciones e instituciones, en la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas y los proyectos de inversión referidos al cambio climático que los afecten, relacionado con el cumplimiento del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.</li><li>• La consulta previa a los pueblos indígenas acerca del Reglamento de la Ley Marco sobre Cambio Climático implicó a las siete organizaciones indígenas nacionales.</li></ul>

193. Ver [aquí](#).

- En el marco de esta consulta surgió el acuerdo de crear una **Plataforma Climática Indígena** que se encuentra en proceso de conformación<sup>194</sup>.

#### 6. Coherencia de políticas

¿Existen espacios eficaces de coordinación intersectorial, y entre niveles de gobierno? ¿Están respaldados por ley?

La Ley se basa en un enfoque de gestión integral del cambio climático y establece que debe ser incorporado en la gestión pública de todas las entidades de gobierno, en todos los sectores y a todos los niveles, “de manera coherente y complementaria”. Los espacios de articulación intersectorial y multinivel se describen más arriba y están respaldados por la Ley Marco sobre Cambio Climático y su Reglamento.

#### 7. Compromisos a largo plazo

¿Se cuenta con una estrategia a largo plazo de descarbonización, una estrategia financiera y sistema de gobernanza estable?

- Perú no cuenta con Estrategia Climática a Largo Plazo.
- El sistema de gobernanza está institucionalizado y respaldado por la Ley Marco y el Reglamento. El liderazgo en la temática es del Ministerio del Ambiente, pero con escasa apropiación por el resto de ministerios (según criterio de las personas entrevistadas). Sería importante que se incorpore el Ministerio de Trabajo a la Comisión de Alto Nivel y fortalecer los vínculos entre la agenda climática y la de empleo.

## Ficha país: URUGUAY

### Datos clave de contexto

- Uruguay es un país relativamente igualitario y con ingresos per cápita elevados en relación a la región. Durante el período 2005 – 2016, Uruguay creció a una tasa promedio de 4,6% anual, período en el que la demanda de energía de su sector industrial se cuadriplicó y la producción de alimentos aumentó tres veces y media. Este crecimiento fue acompañado de una importante disminución de la pobreza (pasó de 37% en el año 2005 a 8% en el año 2017), la indigencia (de 4% a 0,1%) y la desigualdad (Gini pasó de 0,46 a 0,38)<sup>195</sup>.
- Durante las últimas décadas, Uruguay ha llevado a cabo una profunda transformación hacia energías renovables, con una notable disminución de su huella de carbono. En 2017, el 98% de todo el consumo de energía eléctrica en Uruguay provenía de fuentes renovables (solar, eólica, hidroeléctrica y biomasa)<sup>196</sup>.

194. El grupo impulsor de esta plataforma cuenta con la representación de la Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú (ONAMIAP), la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (Aidesep), la Confederación Nacional Agraria (CNA) y la Confederación Campesina del Perú (CCP). Ver más información [aquí](#).

195. Documento “Aportes para la intervención del Embajador Fajardo...”, 2019

196. CEPAL 2020 La emergencia del cambio climático en América Latina

- El 74,3% de las emisiones GEI totales se generan en el sector agricultura, silvicultura y otros usos de la tierra (AFOLU), sin considerar las remociones, seguido del sector energía con 20,6% (2016)<sup>197</sup>.
- La principal fuente de emisiones entre 1990 y 2016 fue el sector AFOLU, y si bien las remociones netas de CO<sub>2</sub> de este sector aumentaron significativamente entre 1990 y 2000, luego han disminuido<sup>198</sup>.

### Avances en acción climática

- NDC (2017); la próxima NDC será en 2022. El proceso de elaboración de la NDC no fue tan participativo como el del PNCC, por tratarse de una discusión más técnica.
- El proceso de elaboración de la NDC fue interinstitucional en el marco del Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático, con articulación territorial, incluida su consideración en consulta pública durante un mes en agosto-septiembre 2017, y la presentación pública del documento en Montevideo y en 3 ciudades del interior.
- Los planes nacionales de adaptación corresponden a las áreas priorizadas (costas, ciudades e infraestructuras) tienen enfoque sectorial (sectores prioritarios: agro, energía, salud, poblaciones vulnerables, turismo, biodiversidad) y territorial (como el Plan Climático de la Región Metropolitana, o el Plan Nacional de Relocalizaciones para población asentada en terrenos inundables, entre otros)<sup>199</sup>.
- En mitigación, destaca la transformación de la matriz energética<sup>200</sup>. Mediante políticas que fomentan el desarrollo de tecnología, se redujo la importación de petróleo, se aumentó la participación de las fuentes energéticas renovables autóctonas no tradicionales y la participación nacional, se crearon capacidades y trabajo local, se promovió el cuidado medioambiental y se redujeron las emisiones. Las inversiones totales en energía en el período de 2010 a 2015 fueron de 7.100 millones de dólares, de los cuales 4.700 millones provinieron del sector privado. Las inversiones en la transición energética representaron más del 3% del PIB uruguayo cada año de ese período<sup>201</sup>.
- Uruguay ha iniciado el proceso para asignar presupuesto del gasto público específicamente al cambio climático y realizar el seguimiento de su uso, aunque ha manifestado como desafío que su transición a un país de renta media-alta limita el acceso a los fondos internacionales de cooperación para el cambio climático<sup>202</sup>.

197. Quinta Comunicación Nacional de Uruguay a la CMNUCC, 2020, disponible [aqui](#).

198. Ibid.

199. Ibid.

200. El *Partnership on Transparency in the Paris Agreement* (2019) reconoce la transformación del sector energético en Uruguay como una buena práctica en mitigación con articulación sectorial.

201. CEPAL 2020 La emergencia del cambio climático en América Latina

202. Euroclima, Estudio Temático 14.

## Marco de gobernanza climática

- **Política Nacional de Cambio Climático (PNCC)** (2017): elaborada de forma participativa en 2016, con un marco estratégico de largo plazo a 2050. Contiene los lineamientos estratégicos frente al cambio climático en adaptación y mitigación, desde las dimensiones de gobernanza, de conocimiento, social, ambiental y productiva<sup>203</sup>. Este plan es una revisión del anterior **Plan Nacional de Respuesta al Cambio Climático** (enero 2010): Diagnóstico y Lineamientos Estratégicos<sup>204</sup>.
- **Estrategia a Largo Plazo de Cambio Climático (ELPCC)**: el proceso de elaboración se lanzó el 6 de agosto 2020, y se quiere presentar durante el primer semestre de 2021. Con base en los lineamientos políticos establecidos, en la elaboración de la ELPCC están trabajando varios grupos técnicos. El programa EUROCLIMA+, a través de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) está apoyando esta elaboración. Se quería promover una amplia participación en la elaboración, pero el actual contexto lo restringe a la participación online<sup>205</sup>.
- **Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático y Variabilidad (SNRCC)**, creado en 2009, y fortalecido institucionalmente desde entonces, promovió en 2016 la elaboración de la Política Nacional de Cambio Climático. El SNRCC está integrado por 9 Ministerios, además de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), el Instituto Nacional de Meteorología, el Congreso de Intendentes, el Sistema Nacional de Emergencias, y otros invitados. El **Grupo de Coordinación del SNRCC** creó un Grupo de Trabajo ad-hoc (GdT PRMV) interinstitucional para avanzar en la implementación de la NDC y en el Mecanismo de programación, monitoreo, reporte y verificación de la NDC (pMRV). Y en 2018 se creó el GdT en Género, para avanzar con la dimensión de género en los instrumentos de política de cambio climático.
- **Ministerio de Ambiente**, de reciente creación, toma el relevo del anterior Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) en la gestión climática.
- **Oficina de Planeamiento y Presupuesto**: depende de Presidencia y está a cargo de la coordinación de la Estrategia Nacional de Desarrollo 2050.
- La coordinación es interinstitucional. Para cambio climático, el Ministerio de Medio Ambiente se coordina con los **Ministerios de Industria y Energía, Agricultura y Forestal**, con quienes se reúne mensualmente. Los gobiernos departamentales forman parte del sistema a través de los congresos de intendentes, y participan en todas las reuniones con el resto de instituciones<sup>206</sup>.
- **Política Energética Nacional** (a 2030) y **Plan Nacional de Eficiencia Energética**.
- **Administración Nacional de Usinas y Transmisiones Eléctricas (UTE)**<sup>207</sup>: compañía estatal de energía eléctrica de Uruguay. Generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica; asesoramiento y asistencia técnica; para hacer asequible la energía eléctrica en el país.
- **Ministerio de Trabajo y Gremial de Trabajadores** (es el sindicato que agrupa a todos los demás): siempre han estado convocados al proceso<sup>208</sup>.

203. Quinta Comunicación Nacional de Uruguay a la CMNUCC, 2020, disponible [aquí](#).

204. Ver información completa disponible [aquí](#).

205. Entrevista con personal del Cambio Climático del Ministerio de Medio Ambiente de Uruguay

206. Entrevista con personal del Cambio Climático del Ministerio de Medio Ambiente de Uruguay

207. Disponible [aquí](#)

208. Entrevista con personal del Cambio Climático del Ministerio de Medio Ambiente de Uruguay

## Avances y desafíos en Transición Justa

- Uruguay apoyó la declaración de Silesia sobre Solidaridad y Transición Justa, y se adhirió a la Coalición de Impulsores Sociales y Políticos en el área de la Transición Justa<sup>209</sup>.
- Desde 2016 se han realizado actividades para implantar la TJ 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.
- Ni la NDC ni la Política Nacional de Cambio Climático hacen mención expresa a la Transición Justa<sup>210</sup>. Pero sí incorporan medidas que favorecen una Transición Justa, al indicar que deben “contribuir al desarrollo sostenible del país, con una perspectiva global de equidad intra e intergeneracional y de derechos humanos...”<sup>211</sup>
- En el año 2015, con fondos de la OIT se elaboró un informe “Empleos Verdes para un desarrollo sostenible. El caso uruguayo”, con el objetivo de aportar evidencia sobre los empleos verdes existentes en el país, revisar el contexto político y dar insumos para un diálogo nacional sobre las relaciones entre las políticas ambientales y el mercado laboral. Los resultados del estudio concluyeron que hacia 2015 en el país se contaban con aproximadamente 44.000 empleos verdes lo que representa el 3% de la mano de obra ocupada.<sup>212</sup>
- En 2017, en el marco de un proyecto de OIT, se elaboraron dos informes sectoriales: el primero titulado “Empleos Verdes en el sector de las Energías Renovables” y el segundo llamado “Identificación de oportunidades para promover la creación de empleos verdes en la citricultura”. En el primero señaló que la mayoría de los empleos en el sector energético respetaban las condiciones medio ambientales y de trabajo decente, aunque la gran dificultad parece estar en las condiciones de las mujeres, siendo muy escasa la perspectiva de género. En el segundo trabajo, el objetivo reposaba en dar una visión sobre la reestructura llevada adelante en el sector citrícola, y concluyó que las condiciones para promover los empleos verdes en el sector resultaron favorables, dado que las tres partes (trabajadores, empresarios y gobierno) expresan una clara orientación en tal sentido.<sup>213</sup>
- El programa PAGE<sup>214</sup> se lanzó en Uruguay en 2017. PAGE ha trabajado con la Oficina de Planificación y Presupuesto (que cuelga de la Presidencia), sobre economía verde y economía circular en el marco de la Estrategia de Desarrollo Nacional y la Agenda 2050 de Uruguay. PAGE desarrolla acciones en lo que tiene que ver con Empleos Verdes para jóvenes y promoción de trabajos verdes para poblaciones vulnerables (ladrilleros). Asimismo, se desarrollarán acciones de fortalecimiento de capacidades, como la incorporación de los temas vinculados a los Empleos Verdes y a la Economía Verde en los temarios formativos del Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP)<sup>215</sup>.

209. [Ver aquí](#)

210. Entrevista con personal del Cambio Climático del Ministerio de Medio Ambiente de Uruguay

211. Documento “Aportes para la intervención del embajador Fajardo en el evento “Foro sobre transición justa, empleos verdes y acción climática: intercambio de experiencias para América Latina y el Caribe”, 2019

212. Documento “Aportes para la intervención del Embajador Fajardo...”, 2019; y Anexo 2-PAGE Uruguay Results factsheet 2019

213. Documento “Aportes para la intervención del Embajador Fajardo...”, 2019; y Anexo 2-PAGE Uruguay Results factsheet 2019

214. Alianza de Acción para una Economía Verde (*Partnership for Action on Green Economy*, PAGE)

215. Documento “Aportes para la intervención del Embajador Fajardo...”, 2019; y Anexo 2-PAGE Uruguay Results factsheet 2019.

- El Gobierno de Uruguay ve oportunidades para una Transición Justa y para la creación de nuevos empleos en la mayoría de las medidas de la NDC, en los sectores de producción agropecuaria, la silvicultura, las energías renovables y eficiencia energética, la gestión y tratamiento de residuos, medidas relativas a la educación y sensibilización y sobre investigación e innovación, el área de los servicios climáticos, planificación de la adaptación, turismo, y transporte. Se estima que estas medidas podrían afectar potencialmente a más de 500.000 trabajadores, lo que representa a un tercio de la población ocupada en el país. Asimismo, un estudio realizado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) remarca que las actividades tecnológicas y organizacionales son las que presentarán un mayor crecimiento de la demanda de trabajo en los próximos treinta años, seguidas de aquellas actividades vinculadas con la enseñanza y la salud.

### Análisis del marco normativo y de políticas respecto a los principios de TJ

#### Principios de TJ

#### Indicador

##### 1. Responsabilidades comunes pero diferenciadas

¿Se cuenta con inventarios de emisiones y metas de reducción por sectores? ¿Se ha identificado el rol del sector privado?

- Se cuenta con inventario por sectores en la NDC pero sólo a medio plazo (2025).
- No se ha identificado que el país esté en proceso de elaborar un Plan de Implementación donde se identifiquen metas sectoriales y fuentes de financiamiento, aunque sí presenta medidas de mitigación y adaptación por sectores en la NDC, que es instrumental a la PNCC.
- Sí ha trabajado el rol del sector privado en el marco del programa PAGE, pero no se identifican menciones específicas a la contribución del sector privado en cuanto a la reducción de emisiones.

##### 2. Consenso basado en el diálogo social

¿Existen espacios institucionalizados de información y participación pública para la toma de decisiones sobre acción climática?

- La **NDC** se sometió a consulta pública durante un mes, antes de su cierre y aprobación. Y fuentes del país mencionan la inter-institucionalidad en el proceso de toma de decisiones (energía, industria, agropecuario), y los gobiernos departamentales forman parte del sistema.
- La **PNCC** se consultó en un proceso participativo amplio, con talleres en Montevideo y otros distritos (no para la NDC, que era más técnico). La Estrategia de Desarrollo 2050 también hace referencia a espacios de participación en su elaboración, así como a **la necesidad de fomentar el diálogo social** con los distintos actores en todo lo referente a la transformación industrial y la creación de empleo.
- Sin embargo, **no se identifican espacios formales institucionalizados de información y participación pública para la toma de decisiones**. Fuentes del país reconocen la necesidad de abrir un diálogo con las asociaciones de trabajadores en todos los sectores.

3. Trabajo decente

¿Las medidas de descarbonización de la economía contribuyen a crear trabajo decente y hacer cumplir los principios y derechos fundamentales en el trabajo?

La creación de empleo decente está documentada en todo el proceso de transformación energética del país, y se señala como el ámbito con mayor potencial en todas las transformaciones previstas en relación con la descarbonización. El programa PAGE apoya la creación de empleos verdes en la estrategia de Desarrollo Sostenible a largo plazo (2050).

4. Igualdad de género

¿Las políticas climáticas consideran la variable de género?

Si bien la NDC incorpora un enfoque de género, el informe de la OIT de 2017 “Empleos Verdes en el sector de las Energías Renovables” muestra que, si bien la mayoría de los empleos en el sector energético respetaban las condiciones medio ambientales y de trabajo decente, la gran dificultad parece estar en las condiciones de las mujeres, siendo muy escasa la perspectiva de género.

5. Reducción de la desigualdad y protección de grupos vulnerables

¿Se vinculan las políticas climáticas con medidas de protección social? ¿Existe un mecanismo eficaz de consulta y consentimiento libre, previo e informado para los pueblos indígenas? ¿Se ha evaluado el impacto en equidad tarifaria o pobreza energética de las medidas de mitigación?

No se aprecia un foco en la reducción de la desigualdad y la protección de grupos vulnerables. La carta del MVOTMA al Embajador en la COP25 incluye, entre otros compromisos de Uruguay con la Transición Justa, el de **evaluar el impacto social, económico y en el empleo** de la transición ecológica y el potencial de los empleos verdes.

6. Coherencia de políticas

¿Existen espacios eficaces de coordinación intersectorial, y entre niveles de gobierno? ¿Están respaldados por ley?

- **Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático (SNRCC)** creado en 2009 (Decreto 238) y fortalecido institucionalmente desde entonces. Coordina y planifica las acciones públicas y privadas necesarias para la prevención de riesgos, la mitigación y la adaptación.
- **Grupo de Coordinación (GdC) del SNRCC**, presidido por el MVOTMA (Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente), a través de la División de Cambio Climático. Integrado por 9 Ministerios, además de la **Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)**, el Instituto Nacional de Meteorología, el Congreso de Intendentes, el Sistema Nacional de Emergencias, y otros invitados. Las principales acciones de Cambio Climático se elaboran y consensuan en el GdC del SNRCC en coordinación con los ministerios.

7. Compromisos a largo plazo	¿Se cuenta con una estrategia a largo plazo de descarbonización, una estrategia financiera y sistema de gobernanza estable?
	En proceso. Se cuenta con la PNCC, y la correspondiente estrategia a largo plazo está en proceso de elaboración.

**Anexo 3: Marco normativo y de políticas sobre cambio climático en los países socios de EUROCLIMA+**

País	Estrategias, políticas, planes y programas nacionales <sup>216</sup>	Año de adopción
<b>Argentina</b>	Ley de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Estrategia climática a largo plazo Programa Nacional REDD+	2019 2019 En proceso 2015
<b>Bolivia</b>	Estrategia Nacional de Educación y Comunicación para el Cambio Climático Programa Nacional REDD+ Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien Plan Plurinacional de Cambio Climático	2009 2010 2012 En proceso
<b>Brasil</b>	Política Nacional sobre Cambio Climático Ley que establece la Política Nacional sobre Cambio Climático Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático Estrategia Nacional para la Implementación y Financiamiento de la NDC de Brasil	2009 2016 En proceso En proceso

216. No se incluyen instrumentos de política sectorial.

<b>Chile</b>	Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático  Plan de Acción Nacional de Cambio Climático 2017-2022  Estrategia climática a largo plazo  Estrategia de Transición Justa  Ley Marco de Cambio Climático  Programa Nacional REDD+	2014  2017  En proceso  En proceso  En proceso  2015
<b>Colombia</b>	Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono  Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático  Política Nacional de Cambio Climático  Ley por la cual se establecen Directrices para la Gestión del Cambio Climático  Programa Nacional REDD+  Estrategia climática a largo plazo	2014  2017  En proceso  En proceso  En proceso  2015
<b>Costa Rica</b>	Estrategia Nacional de Cambio Climático  Programa País Carbono Neutral  Política Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2018-2030  Plan de Descarbonización 2018-2050	2009  2017  2018  2018
<b>Cuba</b>	Plan de Estado para el Enfrentamiento al Cambio Climático: “Tarea Vida”	2017
<b>Ecuador</b>	Política Ambiental Nacional  Estrategia Nacional de Cambio Climático 2012-2025  Plan de Acción REDD+	2009  2012  2016

<b>El Salvador</b>	Estrategia Nacional de Cambio Climático  Plan Nacional de Cambio Climático	2012  2017
<b>Guatemala</b>	Política Nacional de Cambio Climático  Ley Marco de Cambio Climático  Plan de Acción Nacional de Cambio Climático	2009  2013  2016
<b>Honduras</b>	Ley de Cambio Climático  Estrategia Nacional de Cambio Climático	2013  2015
<b>México</b>	Ley General de Cambio Climático  Estrategia Nacional de Cambio Climático  Programa Especial de Cambio Climático 2014-2018	2012  2013  2014
<b>Nicaragua</b>	Estrategia Nacional Ambiental y del Cambio Climático  Política Nacional de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático y Creación del Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático	2010  2019
<b>Panamá</b>	Política Nacional de Cambio Climático  Estrategia Nacional de Cambio Climático 2050  Ley de Cambio Climático	2007 (en actualización)  En proceso  En proceso
<b>Paraguay</b>	Política Nacional de Cambio Climático  Ley Nacional de Cambio Climático	2012  2017
<b>Perú</b>	Estrategia Nacional ante el Cambio Climático  Ley Marco sobre el Cambio Climático  Estrategia climática a largo plazo  Programa Nacional REDD+	2015  2018  En proceso  2018

<b>Uruguay</b>	Política Nacional de Cambio Climático Estrategia climática a largo plazo	2017 En proceso
<b>Venezuela</b>	Legislación sobre medio ambiente, no específica sobre cambio climático	

**Fuente:** Elaboración propia con base en los Ministerios de Medio Ambiente y en LEDS LAC (2020)

#### **Anexo 4 Recursos útiles**

**Latinclima:** Red de comunicación sobre cambio climático para la región, creada en 2015 con el apoyo semilla de la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ) por medio de su Programa Acción Clima. Cuenta también con el apoyo de la cooperación española por medio del Programa Arauclima y ha establecido alianzas con numerosas organizaciones a nivel global y de la región.

**Espacio colaborativo online de REDD+:** Espacio de intercambio de conocimiento para los países socios del Programa REDD+ y la comunidad global de REDD+.

**Just Transition Initiative:** Es una iniciativa conjunta del programa CSIS Energy Security & Climate Change Program y el fondo **Climate Investment Funds** (CIF) para facilitar el intercambio de conocimiento y orientar el diseño de políticas y estrategias. Se basa en el análisis de la literatura, estudios de caso para extraer buenas prácticas, y la creación de una comunidad de aprendizaje. El objetivo es crear una plataforma de recursos y recomendaciones en materia de políticas para llevar a cabo una Transición Justa, tanto en los esfuerzos de mitigación como de adaptación.

**NDC Partnership:** Es una coalición de países de todo el mundo que trabaja directamente con gobiernos nacionales, instituciones internacionales, sociedad civil, investigadores y el sector privado para acelerar la acción climática y de desarrollo. De América Latina y el Caribe participan todos los países excepto Venezuela.

**GAIN:** Para orientar adecuadamente la toma de decisiones de política y las inversiones es importante disponer de datos básicos sobre el mercado laboral y anticipar los efectos de las diferentes políticas a nivel socioeconómico y del empleo. La OIT ha establecido una red de centros de investigación y expertos que analiza los impactos de las políticas ambientales sobre el empleo y evalúa los planes de creación de empleo verde basándose en modelos macroeconómicos diseñados para cada país. De esta forma cada país puede prever las oportunidades y los riesgos y orientar mejor las decisiones de política y las inversiones.

**NDC-SDG Linkages:** Identifica la alineación entre las metas, acciones, medidas de política y necesidades contenidas en las NDCs y los ODS.

**UNDP Climate Action Impact (CLIP) Tool:** Aplicación creada por el PNUD para evaluar, a nivel de proyecto, los impactos sociales, económicos y ambientales (relacionados con los ODS) que puede tener una acción específica realizada como parte de los compromisos de acción climática expresados en las NDC.

## **Comisión Europea**

Más información sobre cooperación exterior:

**Punto de Información Cooperación Exterior**  
**Publicaciones, visitas, conferencias**

[https://ec.europa.eu/info/index\\_es](https://ec.europa.eu/info/index_es)

Europa en Directo es un servicio que le ayudará a encontrar respuestas a sus preguntas sobre la Unión Europea

Número de teléfono gratuito (\*):

**00 800 6 7 8 9 10 11**

(\*) Ciertos operadores de telefonía móvil no dejan acceder a los números 00 800 o pueden cobrar estas llamadas.

## **CÓMO OBTENER LAS PUBLICACIONES DE LA UE**

### **Publicaciones gratuitas:**

- a través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- en las representaciones o delegaciones de la Unión Europea.

Puede obtener sus detalles de contacto en Internet (<http://ec.europa.eu>) o enviando un fax a +352 2929-42758.

### **Publicaciones de pago:**

- a través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

**Suscripciones de pago (v. g. series anuales del Diario Oficial de la Unión Europea y recopilación de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea):** a través de uno de los agentes de ventas de la Oficina de Publicaciones de la Unión Europea

(<http://publications.europa.eu>).





Oficina de Publicaciones  
de la Unión Europea

