

TRANSICIÓN SOCIO-ECOLÓGICA JUSTA: UNA DISCUSIÓN PENDIENTE

- En el marco de la COP27, el gobierno chileno presentó un reforzamiento de la NDC, de acuerdo al Pacto de Glasgow firmado en la COP26 que llamaba a todos los países a fortalecer sus contribuciones a la lucha por el cambio climático a fines de 2022.
- Sin perjuicio que aún no se ha liberado el documento, el Ministerio del Medio Ambiente adelantó que se “incorporó” el concepto de transición socio-ecológica justa, el cual no tiene una interpretación única.
- Actualmente se discute en el Congreso una moción que busca introducir este concepto, y exigencias asociadas, en la Ley N°19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente. Es relevante consensuar el contenido de dicho concepto, particularmente si será exigible por tribunales en un futuro y cuáles serán los impactos en el modelo de desarrollo del país.

Pese a que ha habido diferencias en la intensidad o en los mecanismos, en Chile existe consenso en avanzar en la protección del medio ambiente, buscando que el desarrollo del país sea sostenible.

Aquello se ha visto reflejado en las amplias y transversales participaciones de científicos, ONG’s y profesionales, tanto en la primera Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC, según sus siglas en inglés¹) presentada por Chile el 2015, como en la actualización entregada en 2020. Este año, sin perjuicio que no correspondía actualizar dicho instrumento (lo que debe ser realizado cada 5 años), a propósito de la COP27 que se lleva a cabo en Egipto y en línea con el Pacto de Glasgow, el gobierno complementó la NDC de 2020, modificando, al parecer, el concepto de transición justa que ya estaba incorporado desde la segunda administración del Presidente Sebastián Piñera para buscar, según se explica a continuación, modificar el modelo de desarrollo del país².

¹ La NDC surgen en el marco del Acuerdo de París adoptado en la COP 21 celebrada a fines de 2015. Este instrumento, en vez de imponer una obligación particular, le entrega a cada Estado parte la definición de las medidas que adoptará para lograr el objetivo de reducir la temperatura media mundial (art. 2 del Acuerdo), exigiéndose únicamente que los esfuerzos sean ambiciosos y progresivos.

² A la fecha de este informe, tal documento no estaba disponible en registro público de las NDC (Ver <https://unfccc.int/NDCREG>).

LOS ESFUERZOS DE LA NDC DE 2020, LA TRANSICIÓN JUSTA Y EL GIRO DEL GOBIERNO DE BORIC

Los principales aspectos de la versión 2020 de la NDC chilena respecto de la versión 2015 fue pasar de una meta de intensidad de emisiones a una meta de emisiones absolutas (95 MtCO₂eq³ al 2030), comprometer un presupuesto de carbono de 1.100 MtCO₂eq entre 2020-2030, lograr el *peak* de emisiones el 2025, lograr una reducción de al menos el 25% de las emisiones totales de carbono negro al 2030, entre otros⁴. A su vez, la NDC 2020 y sus futuras actualizaciones se construyen como hitos intermedios para el cumplimiento de la meta de carbono neutralidad al 2050, y es en tal estrategia que se incorporó un concepto clave: la transición justa.

Dicho documento dispone que la transición justa: “es un marco de futuro orientado hacia la acción que identifica oportunidades para la inversión pública y privada en un desarrollo económico tanto sostenible como inclusivo⁵”, con ello se busca “un desarrollo socioambiental sustentable, minimizando los posibles impactos negativos en los grupos más vulnerables y asegurando la igualdad de oportunidades en el proceso, sin dejar grupos marginados, que pudiesen verse afectados negativamente por políticas adoptadas para combatir el cambio climático”, lo anterior ante los cambios en los sectores productivos y, por ende, en la fuerza de trabajo que implica el avance hacia la carbono neutralidad. De este modo, la primera consideración del concepto surge, en el caso de Chile, como parte del proceso de acompañamiento al plan de retiro de centrales a carbón⁶.

Por ello, el anuncio realizado por el Ministerio del Medio Ambiente⁷ indicando que el fortalecimiento de la NDC presentado en la COP 27 introduce la transición socio-ecológica justa sorprende ya que la transición justa, ya estaba incorporada en la comunicación 2020 del Estado de Chile, pero sobre todo, porque no hay claridad respecto a las implicancias del cambio en este concepto.

³ Miles de toneladas de dióxido de carbono equivalente.

⁴ Para conocer el detalle de todas las medidas, ver: https://cambioclimatico.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2020/08/NDC_2020_Espanol_PDF_web.pdf

⁵ “El cambio climático y la transición justa: Guía para la toma de decisiones de los inversores”, citado en la NDC 2020 de Chile.

⁶ Aquello motiva la publicación en forma posterior de la “Estrategia de Transición Justa en el sector energía” por parte del Ministerio de Energía en 2021.

⁷ <https://mma.gob.cl/cop27-chile-compromete-transicion-socio-ecologica-justa-aumentar-areas-protegidas-y-reducir-metano/>

NO HAY UNA INTERPRETACIÓN COMÚN DE QUÉ ES LA TRANSICIÓN SOCIO-ECOLÓGICA JUSTA

El preámbulo del Acuerdo de París indica que las partes tienen “en cuenta los imperativos de una reconversión justa de la fuerza laboral y de la creación de trabajo decente y de empleos de calidad, de conformidad con las prioridades de desarrollo definidas a nivel nacional”. Esta consideración explícita de la transición justa vino a concretar los esfuerzos de la OIT luego que desde los años 90’s sindicatos estadounidenses comenzaran a desarrollar este concepto inicialmente como un programa de apoyo a trabajadores que perdían sus fuentes laborales producto de las políticas de protección ambiental⁸, preocupación que también se reflejó en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de la ONU⁹.

En la literatura existen diversas definiciones, interpretaciones y puntos de vista del término transición justa. En líneas generales, el concepto se ha planteado en torno a cinco énfasis: (1) transición justa como concepto orientado al trabajo, (2) transición justa como un marco integrado de justicia, (3) transición justa como teoría de la transición sociotécnica, (4) transición justa como estrategia de gobernanza y (5) transición justa como percepción pública. Por otra parte, los académicos reconocen que aún no existe un marco universalmente definido, lo que llevado a que el concepto se torne ambiguo, dificultando con ello el debate, por cuanto su alcance abarca desde la justicia alimentaria hasta la soberanía energética¹⁰.

¿Por qué es relevante la interpretación de transición justa que se adopte? Debido a que el camino elegido trazará las políticas a implementar y los resultados a alcanzar. En tal sentido, ya contamos con un ejemplo de lo que podría suceder si no se admite una definición razonable.

En junio de 2022 se ingresó la moción parlamentaria que “Regula el proceso de transición socio-ecológica justa hacia la carbono neutralidad” (Boletín N°15147-12)¹¹, cuyos fundamentos indican que la visión de una transición socio-ecológica justa requiere “un cambio de modelo económico y social, dejando atrás la mera lógica

⁸ “Just Transition. A report for the OECD”. Mayo 2017. Pg.2.

⁹ Específicamente en el Objetivo N°1 (Fin de la Pobreza), Objetivo N°7 (Energía asequible y no contaminante), Objetivo N°8 (Trabajo Decente y Crecimiento Económico) y Objetivo N°13 (Acción por el Clima).

¹⁰ Wang, X., Lo, K., (septiembre 2021), “Just transition: A conceptual review”, Energy Research & Social Science.

¹¹ Proyecto de ley iniciado en moción por los diputados Jaime Araya (Independiente), Daniella Cicardini (PS), Félix González (Partido Ecologista Verde), Daniel Manouchehri (PS), Daniel Melo (PS), Camila Musante (Independiente), Jaime Sáez (RD), Marisela Santibáñez (PC), Leonardo Soto (PS) y Nelson Venegas (PS).

extractivista y de crecimiento infinito, que ha dominado las decisiones, incluso ambientales, de los último 30 años”. Es decir, se funda desde una crítica al modelo económico, cuestiona industrias y sugiere abandonar el crecimiento continuo, todo ello enmarcado en la crítica política a los últimos gobiernos.

En el trámite legislativo, las indicaciones aprobadas lograron templar la moción que abarcaba incluso el decrecimiento económico como objetivo deseable a alcanzar¹². El texto aprobado en la comisión de Medio Ambiente de la Cámara define la transición socio-ecológica justa como un proceso en que órganos públicos, la sociedad civil, empresas y otros actores, acuerdan medidas para transformar o finalizar una actividad contaminante en los casos que amerite y crear nuevas actividades económicas para avanzar hacia un modelo de desarrollo bajo en emisiones de gases de efecto invernadero, que permitan la adaptación al cambio climático, la preservación, restauración y reparación de ecosistemas, a fin de generar una sociedad con justicia social, ambiental y equidad territorial.

Sin embargo, en la discusión parlamentaria, la ministra del Medio Ambiente, Maisa Rojas, indicó que la definición que el gobierno tiene de transición socio-ecológica justa es de un “proceso de empoderamiento colectivo y participativo, a través del cual se promueve que la sociedad chilena inicie un trayecto de transformación, **desde un modelo vulnerable** a la crisis climática y ecológica, **centrado principalmente en actividades económicas extractivas y con una distribución desigual de la riqueza y las cargas ambientales**; hacia una sociedad resiliente que fortalece y desarrolla sectores productivos innovadores y sustentables, **para avanzar hacia una nueva economía, que genera redistribución de la riqueza**, trabajo decente, maximiza el bienestar de la población y reestablece el equilibrio ecológico del territorio¹³” (las frases fueron destacadas por LyD). La interpretación dada por el Ministerio del Medio Ambiente dista de la concepción contenida en la NDC 2020 que aboga por alcanzar una economía neutral en emisiones, sin mención expresa a industrias particulares, ni tampoco elaborando un juicio sobre el modelo de desarrollo chileno.

Sin embargo, pareciera que, para el gobierno, esta transición va bastante más allá de avanzar hacia un modelo de desarrollo bajo en emisiones de gases que provocan efecto invernadero, incluso subyace un cuestionamiento a la matriz económica

¹² Para mayor información sobre el concepto de decrecimiento, ver: <https://lyd.org/centro-de-prensa/noticias/2022/10/alerta-conceptual-decrecimiento/>

¹³ Informe de la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales sobre el proyecto de ley que regula el proceso de transición socio-ecológica justa hacia la carbono neutralidad. Cámara de Diputadas y Diputados, 19 de octubre de 2022.

nacional y se ve dicho proceso como un camino hacia una nueva economía, sin aclarar qué componentes tendría dicho nuevo modelo de desarrollo.

La aproximación de La Moneda contrasta con el caso de Europa y Canadá, donde la transición justa que están implementando apunta a transitar hacia una neutralidad de emisiones, sin exigir o suponer como piso un cambio en la matriz productiva. Es decir, los esfuerzos son desde la gestión y políticas públicas, sin imponer modelos económicos, lo que es concordante con la definición contenida en el Acuerdo de París.

COMENTARIOS FINALES: UN CONCEPTO CON MÚLTIPLES SIGNIFICADOS HACE AMBIGUA SU IMPLEMENTACIÓN E INTERPRETACIÓN

La amplitud de vertientes que pueden confluir bajo el alero de “transición justa” hace necesario discutir con tranquilidad la definición que se adopte para el país, y aún más si quedará plasmada en la Ley N°19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente, como pretende el proyecto que se discute en la Cámara de Diputados. Esa misma amplitud permite que cada interesado lo interprete según sus propios intereses.

No basta solo con enarbolar el concepto y citarlo como el marco ordenador de cada acción de política pública, si no se tiene claridad del contenido con el que se lo busca dotar. A pesar de que el proyecto de ley incluye conceptos difusos y un uso excesivo de adjetivos, olvidando que serán los tribunales de justicia los que deberán interpretarlos y el efecto que ello tendrá sobre la realización de diversas actividades económicas, esta discusión es una instancia provechosa para debatir ampliamente qué entendemos por transición justa y cómo las políticas públicas buscan un adecuado equilibrio entre la protección del medioambiente y el progreso que permita a las personas desarrollarse en plenitud.