

The Global Labour Rights Reporter

Una ley de transición justa para la justicia climática



Marzo 2025 | Volumen 4 Número 1

Global Labour Rights Reporter
Volumen 4, Número 1

Propiedad Intelectual de ILAW Network y colaboradores © 2025

Todos los derechos reservados. Salvo lo permitido en virtud de la Ley de Propiedad Intelectual de EEUU de 1976, ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida, distribuida ni transmitida de ninguna forma ni por ningún medio, ni almacenada en una base de datos o sistema de recuperación sin autorización previa por escrito de la editorial.

Foto de portada

Workers install solar photovoltaic panels on the roof of a factory. Credit: winnievinzence / stock.adobe.com

Publicado por RED ILAW
1130 Connecticut Avenue, NW
8th Floor
Washington, DC 20036
USA

Por favor dirija todas las solicitudes a admin@ilawnetwork.com

Esta publicación está disponible en línea de manera permanente en <https://www.ilawnetwork.com/ilaw-network-journal-the-global-labour-rights-reporter/> y puede consultarse en HeinOnline.

ISSN 2693-9657 (print)
ISSN 2693-9665 (online)

Impreso en los Estados Unidos por trabajo sindical.

Fuente: Open Sans

Diseño: Haley Gray

Diagramación: Scalegate L.L.C

Junta Editorial GLRR

Antonio Loffredo
Colin Fenwick
Femi Aborisade
Jennifer Rosenbaum
Jon Hiatt
Marlese von Broembsen
Mary Joyce Carlson
Matías Cremonte
Maximiliano Garcez
Preeda Tongchumnum
Ruwan Subasinghe
Sara Khatib
Steven Barrett
Tonia Novitz

La información contenida en el presente informe se proporciona únicamente con fines informativos y no debe interpretarse como asesoramiento jurídico sobre ningún tema. La información contenida en este informe puede no constituir la información jurídica o de otra índole más actualizada. El informe contiene enlaces a otros sitios web de terceros, la Red ILAW no necesariamente recomienda ni aprueba dichos contenidos, los enlaces son solo para facilidad para el lector. Las opiniones expresadas son las de los autores individuales, no las de la Red ILAW en su conjunto. Ningún lector debe actuar ni abstenerse de actuar sobre la base de esta información sin solicitar previamente asesoramiento jurídico de un abogado o abogada de la jurisdicción pertinente. Nota aclaratoria: La igualdad entre hombres y mujeres en el mundo del trabajo es un valor fundamental para ILAW Network y la igualdad de género es un principio que guía nuestro actuar como Red internacional, por tanto ILAW aclara que en la interpretación de los textos contenidos en esta revista, cuando se emplea uno de los dos géneros se incluye en su significado una referencia al otro género.

ÍNDICE

NOTA EDITORIAL

UNA TRANSICIÓN JUSTA Y LA LUCHA POR NUESTRO FUTURO COLECTIVO JEFFREY VOGT	4
---	---

ENTREVISTAS Y ARTÍCULOS

UNA PROMESA ESQUIVA: PROTEGER A LAS PERSONAS TRABAJADORAS ESTADOUNIDENSES DEL CALOR EXTREMO MICHAEL FELSEN	7
---	---

ACUERDOS SOBRE EL CALOR EN CAMBOYA UNA CONVERSACIÓN CON SOMALAY SO Y JOE BUCKLEY	20
--	----

EL FEMINISMO INTERSECCIONAL COMO HERRAMIENTA PARA ABORDAR EL CAMBIO CLIMÁTICO Y LOGRAR UNA TRANSICIÓN JUSTA PARA LAS MUJERES QUE TRABAJAN Y VIVEN EN CONDICIONES PRECARIAS CHARLENE MAY, CHRISCY BLOUWS, KHENSANI MOTILENI Y SENAMILE MADLALA	25
---	----

LA LIBERTAD EMPRESARIAL GUIADA POR LOS PRINCIPIOS DEL CUIDADO Y LA NO EXTRACCIÓN PARA UNA TRANSICIÓN JUSTA BERYL TER HAAR	35
--	----

LOS DERECHOS DE LOS RECICLADORES EN UNA ECONOMÍA CIRCULAR UNA CONVERSACIÓN CON TANIA ESPINOSA SANCHEZ	43
---	----

DERECHO LABORAL Y POLÍTICA CLIMÁTICA EN ESTADOS UNIDOS: EL IMPACTO DE LA AGENDA DE INVERSIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN BIDEN DAMON SILVERS	51
--	----

LOS SINDICATOS LIDERAN LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO: FOMENTAR EMPLEOS SINDICALES DE ALTA CALIDAD EN EL EMERGENTE SECTOR DE LA ENERGÍA LIMPIA EN ESTADOS UNIDOS DEEDEE FITZPATRICK Y HANNAH SACHS	65
---	----

LOS TRABAJADORES DEL CARBÓN COLOMBIANOS Y UNA TRANSICIÓN JUSTA UNA CONVERSACIÓN CON ANA CATALINA HERRERA PARRA	76
--	----

SINDICATOS, PERSONAS TRABAJADORAS Y TRANSICIÓN ENERGÉTICA JUSTA: PERSPECTIVAS DESDE EL SUR GLOBAL ANGELO REMEDIO NETO Y MAXIMILIANO NAGL GARCEZ	84
--	----

NOTA EDITORIAL

UNA TRANSICIÓN JUSTA Y LA LUCHA POR NUESTRO FUTURO COLECTIVO

JEFFREY VOGT

El calentamiento global es una amenaza grave para la población trabajadora y sus comunidades en todo el mundo. El año pasado fue superado¹ el límite establecido en el acuerdo de París de 2015 (1.5°C) y según una gran cantidad de personas científicas climáticas hay una alta probabilidad de sobrepasar el límite de 2.0°C en los próximos años.² El calor excesivo, uno de los muchos riesgos asociados al calentamiento global, está causando el sufrimiento de millones de personas en sus espacios de trabajo; de acuerdo a un informe de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) publicado en 2024, anualmente “al menos 2,41 billones de personas trabajadoras están expuestas a calor extremo”, lo que está generando “un aproximado de 22,85 millones de accidentes laborales al año y 18.970 muertes”.³ Los riesgos laborales asociados con el cambio climático, como inundaciones, sequías, tormentas y enfermedades, entre otros, están también en incremento. A menudo estos impactos afectan más a la población trabajadora en los países con menor contribución a las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI); sin embargo, todavía hay tiempo para prevenir el cambio catastrófico.

La población trabajadora y los sindicatos deben estar en el centro de los esfuerzos para desarrollar medidas de adaptación y mitigación

para transformar los lugares de trabajo en el corto plazo. Las “Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos” de la OIT (2015) (en adelante “las directrices de la OIT”) proveen un marco normativo para implementar transiciones justas que conduzcan a economías y sociedades ambientalmente sostenibles.⁴ Los principios rectores de las directrices de la OIT incluyen el diálogo social, el respeto, la promoción y materialización de los principios fundamentales de los derechos laborales; una perspectiva de género sólida para promover resultados equitativos; y la coherencia de las políticas en diversas disciplinas e instituciones.⁵ Desafortunadamente, las políticas climáticas, desde el nivel local hasta el internacional, están siendo desarrolladas sin contar con contribuciones significativas de los sindicatos y la negociación colectiva con relación a los asuntos climáticos también continúa siendo relativamente limitada, especialmente en el Sur Global.

A pesar de la falta de compromiso del gobierno y la industria en varios países, los sindicatos no se han quedado esperando respuestas. En **Colombia**, sindicatos del gremio del carbón crearon su hoja de ruta para la transición justa para atender las necesidades de la población trabajadora afectada y sus comunidades. Los sindicatos trabajaron con varias partes interesadas para involucrar a la población trabajadora y sus comunidades en los 12 departamentos cuya economía depende del carbón. Este proceso llevó a la construcción de una hoja de ruta para la transición justa con

¹ Gemma Conroy, *Global warming is on the cusp of crucial 1.5°C threshold, suggest ice-core data*, NATURE (Noviembre 12, 2024), <https://www.nature.com/articles/d41586-024-03655-0>

² Damian Carrington, *World's top climate scientists expect global heating to blast past 1.5C 27 target*, THE GUARDIAN (Mayo 8, 2024), <https://www.theguardian.com/environment/article/2024/may/08/world-scientists-climate-failure-survey-global-temperature>

³ INT'L LAB. ORG., Ensuring Safety and Health at Work in a Changing Climate (Abril 22, 2024), <https://www.ilo.org/publications/ensuring-safety-and-health-work-changing-climate>

⁴ INT'L LAB. ORG., GUIDELINES FOR A JUST TRANSITION TOWARDS ENVIRONMENTALLY SUSTAINABLE ECONOMIES AND SOCIETIES FOR ALL (Febrero 2, 2016), <https://www.ilo.org/publications/guidelines-just-transition-towards-environmentally-sustainable-economies>

⁵ *Id.*



Jeffrey Vogt
Director, Red ILAW

una perspectiva trabajadora y comunitaria. En **Camboya**, en respuesta al estrés térmico por calor en la industria textil, los sindicatos buscaron realizar negociaciones en torno a este problema y tuvieron éxito. Los sindicatos centraron las negociaciones con las partes empleadoras en las de medidas de mitigación de calor y lograron que la población trabajadora estuviera expuesta a un 74% menos de minutos de trabajo en temperaturas peligrosas, una gran diferencia frente a la población no sindicalizada. El gobierno de **Sudáfrica** ha sido más proactivo, pues creó la Comisión climática presidencial, un organismo independiente y multilateral creado por la presidencia. Una de sus primeras tareas era la adopción de un marco para la transición justa, que estableció medidas políticas para minimizar los impactos sociales y económicos de la transición climática. Los sindicatos hacen parte oficial de este proceso y han participado activamente en el trabajo de la comisión.

De igual forma, será necesario tomar la crisis climática como una oportunidad para replantear los objetivos y por tanto la regulación del derecho laboral. Actualmente las más de 2 millones de personas trabajadoras del sector informal cuentan con pocos, sino nulos, derechos en el trabajo en la mayoría de países y muchas otras se encuentran con obstáculos en el ejercicio del derecho a la libertad de asociación, entre quienes se encuentran la población trabajadora agrícola, la población migrante, la población trabajadora de plataformas, entre otras, que están entre las más impactadas por el cambio climático. La normativa laboral actual deja pocos espacios para que estas personas trabajadoras se organicen y tomen acciones colectivas, incluidas las relacionadas con asuntos climáticos⁶. Esta exclusión ha impactado de manera desproporcionada a mujeres, grupos étnicos y racializados y a la población migrante, a pesar de que son quienes están en mayor riesgo por el cambio climático.

Esta edición del Informe sobre derechos

⁶ En el próximo número especial de la International Labour Review, Ruwan Subasinghe y yo tratamos la cuestión específica del derecho a la huelga. Ver, Jeff Vogt & Ruwan Subasinghe, Turning Up the Heat: The Right to Strike and the Climate Crisis, INT'L LAB. REV. (2025) ya disponible en SSRN en https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4987965.

laborales en el mundo (GLRR por sus siglas en inglés), pretende abordar estas preocupaciones en seis ensayos:

- En el primer ensayo el reconocido experto en salud y seguridad en el trabajo Michael Felsen, explica cómo las personas trabajadoras y los sindicatos han luchado para obtener normativas en torno al calor en los lugares de trabajo en Estados Unidos y los prospectos para la aprobación de esas normativas.
- Charlene May, Chriscentia Blouws, Khen-sani Motileni y Senamile Madlala del Women's Legal Centre (Centro jurídico para mujeres) en Ciudad del Cabo, Sudáfrica, abordan el tema de las mujeres en trabajos precarios y la importancia de un enfoque feminista interseccional en la búsqueda de una transición justa para toda la población trabajadora.
- El profesor Beryl ter Haar sugiere nuevos paradigmas no extractivos y de cuidado en la consecución de economías y sociedades ambientalmente sostenibles.
- El profesor Damon Silvers señala la importancia del liderazgo de los gobiernos en el desarrollo de políticas de industria verde y examina los logros de la administración Biden mediante la Ley de Reducción de Inflación (IRA por sus siglas en inglés), entre otras medidas.
- Deedee Fitzpatrick y Hannah Sachs reseñan el trabajo que los sindicatos estadounidenses han realizado para la promoción de empleos sindicalizados de calidad en el sector energético.
- Por último, Angelo Remedio Neto y Maximiliano Nagl Garcez examinan el concepto de la transición justa desde la perspectiva de las personas trabajadoras en Brasil y la necesidad de situar las perspectivas de las personas trabajadoras del Sur Global en el centro de las políticas mundiales.

Además, el GLRR incluye tres entrevistas con juristas y activistas que trabajan en primera línea para apoyar a los sindicatos y promover la transición justa.

- En Colombia Ana Catalina Herrera discute sobre los esfuerzos sindicales en la industria de la minería de carbón para desarrollar sus propios planes de transición justa.

- En Camboya, Somalay So y Joe Buckley abordan la negociación de los acuerdos en la industria textil para reducir significativamente la exposición al calor extremo.
- Tania Espinosa habla sobre los esfuerzos para obtener una transición justa para población trabajadora de la economía informal, especialmente quienes se dedican a la recolección de basura y al reciclaje.

Al final de su discurso anual, el secretario general de las Naciones Unidas, António Guterres hizo un llamado a la acción para todas las naciones: “En 2025 los países deben asegurar un mejor camino para el mundo cortando dramáticamente las emisiones y apoyando la transición hacia un futuro renovable. Esto es esencial y es posible”.⁷ Como muestra esta edición del GLRR, las personas trabajadoras y los sindicatos están mostrando el camino a seguir.

⁷ *World endures 'decade of deadly heat' as 2024 caps hottest years on record*, THE GUARDIAN (Diciembre 30, 2024), <https://www.theguardian.com/world/2024/dec/30/world-endures-decade-of-deadly-heat-as-2024-caps-hottest-years-on-record-un-antonio-guterres>

UNA PROMESA ESQUIVA: PROTEGER A LAS PERSONAS TRABAJADORAS ESTADOUNIDENSES DEL CALOR EXTREMO

MICHAEL FELSEN

Estados Unidos | Escrito originalmente en inglés

Para ralentizar y (idealmente) revertir el calentamiento global, los países y las economías deben alejarse de los combustibles fósiles, expandir las tecnologías limpias existentes y desarrollar nuevas, e implementar la transición justa para toda la población trabajadora. Sin embargo, esto es algo que tomará tiempo y en la actualidad las cifras de personas trabajadoras que están enfermándose y muriendo a causa de la sobreexposición a calor extremo están creciendo. La consciencia sobre los riesgos que presenta el calor extremo para las personas trabajadoras no es nueva, esto es algo que se conoce desde hace décadas, si no milenios. No obstante, en años recientes, con el incremento inclemente de la temperatura global y el consiguiente aumento notable de las muertes, enfermedades y lesiones en el lugar de trabajo, hemos visto cómo se han intensificado los esfuerzos para reconocer y abordar eficazmente el problema.

Este documento se enfocará en cómo los gobiernos locales, estatales y federales de Estados Unidos han abordado, con poco éxito, los riesgos en salud y seguridad para las personas trabajadoras. También examinaremos desarrollos legales y regulaciones recientes y cómo podrían impactar los esfuerzos para proteger a estas personas en Estados Unidos, en el contexto de la defensa de las organizaciones obreras y no gubernamentales para impulsar medidas que aborden este creciente desafío.

Preparación del escenario: una revisión breve al reconocimiento global del problema

El informe *El calor en el trabajo: implicaciones para la seguridad y la salud* (*Heat at Work: Implications for Safety and Health*) de la OIT, publicado el 25 de julio de 2024, mostró los siguientes resultados alarmantes:

El calor es una fuerza invisible, un asesino silencioso. A medida que el incremento de temperatura sin precedentes continúa afectando varias regiones, cada vez más personas trabajadoras están perdiendo la lucha contra el calor extremo. La intensificación de las temperaturas pone en juego no solo la seguridad y la salud de la población trabajadora, sino que también socava la resiliencia de las economías y el potencial del trabajo decente a escala global.¹

El informe continúa:

Este peligro incrementa el riesgo de las poblaciones trabajadoras, de exteriores e interiores, de sufrir problemas de salud como agotamiento por calor, golpes de calor, problemas respiratorios y cardiovasculares y muerte; sin mencionar la cantidad de efectos en salud mental y el aumento en el riesgo de accidentes y lesiones en el lugar de trabajo. Además, en lo que respecta a los impactos crónicos en la salud, como enfermedades renales, entre otras, estamos tal vez viendo solo la punta del iceberg. Lo que sabemos es que al menos 2.410 millones de personas trabajadoras en todo el mundo fueron expuestas a calor excesivo en 2020 (más del 70% de la fuerza de trabajo), lo que ha llevado a más de 22,85 millones de accidentes en el lugar de trabajo y a más de 18.970 muertes.²

De manera simultánea a la publicación del informe de la OIT, las personas a cargo de los ministerios de trabajo y empleo del G20 se reunieron en Fortaleza, Brasil, el 24 y 25 de julio de 2024. En este encuentro reafirmaron

¹ ANDREAS FLOURIS ET AL, HEAT AT WORK: IMPLICATIONS FOR SAFETY AND HEALTH 75 (2024), https://www.ilo.org/sites/default/files/2024-07/ILO_OSH_Heatstress-R16.pdf,

² *Id.*



Michael Felsen

Asesor sénior de Justice at Work en Boston, del Workplace Justice Lab de la Universidad de Rutgers y del Consejo Nacional para la Seguridad y Salud Ocupacional; exabogado regional del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos para Nueva Inglaterra entre 2010 y 2018.

el llamado hacia una transición justa y reconocieron de manera explícita que el “estrés térmico por calor impacta de manera significativa a las personas trabajadoras, especialmente aquellas en la agricultura, la construcción y el trabajo en exteriores”, así como la necesidad de “implementar políticas de salud y seguridad en el trabajo sólidas y basadas en el riesgo en materia de seguridad y salud en el trabajo, que sean adecuadas para ser adaptadas a los efectos que el cambio climático tiene sobre las personas trabajadoras”.³ También elogiaron las conclusiones más detalladas y las recomendaciones urgentes de la Red de Salud y Seguridad en el Trabajo del G-20 (G20 OSH, por sus siglas en inglés) la cual consideró “crucial desarrollar políticas, normas y sistemas de cumplimiento eficaces, de acuerdo a los contextos nacionales para asegurar que los lugares de trabajo estén libres de peligros relacionados con el estrés térmico por calor, que suponen riesgos considerables para las personas trabajadoras de diversos sectores y ocupaciones”.⁴ El 26 de julio la OIT anunció el lanzamiento de una campaña global, puesta en marcha en la reunión del G20 y respaldada por Brasil y Estados Unidos, para proteger del estrés térmico por calor extremo a la población trabajadora y para “construir alianzas, fomentar el diálogo social, desarrollar investigaciones, crear conciencia y aumentar la cooperación internacional para salvaguardar a las personas trabajadoras de los impactos del incremento en la temperatura mundial”.⁵

³ G20, LABOUR AND EMPLOYMENT MINISTERS’ MEETING DECLARATION §14 (2024), https://g7g20-documents.org/fileadmin/G7G20_documents/2024/G20/Brazil/Sherpa-Track/Employment%20Ministers/1%20Ministers%20Language/LMM%20Declaration%20G20%20Fortaleza_2407.2024.pdf

⁴ G20, OSH NETWORK’S ANNEX TO THE 2024 G20 LABOUR AND EMPLOYMENT MINISTERIAL DECLARATION (2024), https://g7g20-documents.org/fileadmin/G7G20_documents/2024/G20/Brazil/Sherpa-Track/Employment%20Ministers/2%20Ministers%20Annex/Annex%202-G20%20OSH%20Network%20Statement_22072024.pdf.

⁵ Int’l Lab. Org., *Newly-Launched Global Campaign Tackles the Impact of Heat Stress on Workers Worldwide*, (Julio 26, 2024), <https://www.ilo.org/resource/news/newly-launched-global-campaign-tackles-impact-heat-stress-workers-worldwide>.

En Estados Unidos: una larga historia de toma de conciencia, una larga historia de dilaciones

Entre junio 25 y julio 26 de 1931, catorce personas trabajadoras murieron a causa de “postración por calor” durante la construcción de la presa Hoover, ubicada en el sureste de Estados Unidos.⁶ La mayoría eran empleadas de Six Companies, Inc., un conglomerado de empresas contratado por el gobierno estadounidense para construir la mayor parte de la presa. Ante el calor extremo del verano (que alcanzó los 48,8°C⁷) y otras condiciones inseguras, las personas trabajadoras, bajo el liderazgo del sindicato Trabajadores Industriales del Mundo (Industrial Workers of the World - IWW), se declararon en huelga por las condiciones de seguridad. Six Companies y el gobierno federal se esforzaron para romper la huelga, pero al final la empresa contratante tuvo que ceder ante las peticiones de las personas trabajadoras, entre ellas llevar hielo a la obra para que las personas trabajadoras lo consumieran, agua potable en los dormitorios y el establecimiento de estaciones de primeros auxilios con personal médico y de enfermería cerca al lugar de trabajo, en vez de enviar a las personas heridas y enfermas a un centro médico a nueve millas.⁸ El efecto del calor sobre estas personas trabajadoras era innegable.

Casi 40 años después el presidente Richard Nixon firmó la histórica Ley de Seguridad y Salud Ocupacional de 1970 (OSH, por sus siglas en inglés) (en adelante “ley OSH” o “la ley”)⁹ tras una larga historia de tragedias laborales no reguladas y enfermedades ocupacionales desastrosas. Después de décadas de lucha e incidencia por parte

⁶ U.S. Bureau of Reclamation, *Fatalities at Hoover Dam: 1931 and Earlier*, <https://www.usbr.gov/lc/hooverdam/history/essays/fat1931.html> (última visita el 15 de diciembre de 2024).

⁷ Randi Mann, *Temperatures Reached a Deadly 48.8°C during the Hoover Dam Construction*, THE WEATHER NETWORK (Julio 7, 2021), <https://www.theweathernetwork.com/en/news/weather/severe/this-day-in-weather-history-july-7-1930-building-of-hoover-dam-construction>.

⁸ J. David Rogers, *Hoover Dam: Construction Milestones in Concrete Delivery and Placement, Steel Fabrication, and Job Site Safety*, HOOVER DAM: 75TH ANNIVERSARY HISTORY SYMPOSIUM 163 (2010).

⁹ Occupational Safety and Health Act of 1970, Pub. L. No. 91-596, 84 Stat. 1590.

de personas trabajadoras, sindicatos y un gran número de activistas por la protección laboral, la ley fue promulgada como “parte de una ola de legislación federal que buscaba proteger a la población trabajadora, el público y el ambiente de estos peligros”.¹⁰

La misión de la ley era “asegurar condiciones seguras y saludables para la población trabajadora, mediante la autorización de la implementación de los estándares desarrollados bajo esta ley [y] proveer asistencia y apoyo a los estados en sus esfuerzos para asegurar condiciones laborales seguras y saludables”.¹¹ Esto se conseguiría a través de un enfoque multidimensional que incluiría “el estímulo a quienes proveen empleo, así como a las personas trabajadoras para crear nuevos programas sobre seguridad y salud en el lugar de trabajo y perfeccionar los ya existentes”, también incluiría esfuerzos de gestión laboral conjunta, la autorización a la secretaría del trabajo para desarrollar y establecer estándares obligatorios de seguridad y salud ocupacional que pudieran hacerse efectivos mediante un “programa de cumplimiento efectivo”. Esto, a su vez, alentaría a los estados a asumir la responsabilidad de administrar (y mejorar) la implementación de las leyes de seguridad y salud ocupacional, por medio de subvenciones o programas de formación para “aumentar la cantidad y competencia” de las personas que trabajan en el campo de seguridad y salud ocupacional.¹²

El calor fue reconocido como un riesgo evitable en la historia legislativa de la ley OSH. En 1972, dos años después de su promulgación, el Instituto Nacional para la Seguridad y la Salud Ocupacional (NIOSH, por sus siglas en inglés) recomendó un estándar sobre estrés térmico por calor a la Administración de Seguridad y Salud Ocupacional (OSHA, por sus siglas en inglés) en sus *Criterios para un estándar recomendado* (*Criteria for a Recommended Standard*).¹³ En 1973 se nombró un comité asesor de la OSHA en



El Departamento de Bomberos de Filadelfia responde a un incendio con una alerta por calor excesivo en vigor. Crédito: iStock.com / BasSlabbers

materia de estrés térmico por calor, este comité presentó recomendaciones para unos estándares frente al trabajo en entornos calurosos, 12 de los 15 miembros del comité asesor estuvieron de acuerdo en la necesidad de crear un estándar frente al estrés térmico por calor en entornos laborales, *hace cincuenta años*.

Sin embargo, los procesos regulatorios gubernamentales son lentos y han pasado décadas sin que se haya expedido una normativa frente al calor excesivo. Esto no significa que la OSHA haya ignorado un asunto que es evidentemente problemático, las personas de la OSHA a cargo de su implementación han tenido que atender a lo largo de los años casos sobre condiciones de calor extremas en lugares de trabajo, que con frecuencia han conllevado muertes, enfermedades y lesiones graves.¹⁴ Ante la ausencia de una regulación concreta sobre las obligaciones de quienes proveen empleo cuando las personas trabajadoras están expuestas a calor extremo, los caminos legales de la administración para obtener reparación eran limitados, en tanto debían fundamentarse en la “cláusula de responsabilidad general” de la ley al momento de atender una infracción basada en la exposición al calor extremo.

Los límites de la ley federal actual

La sección 5(a)(1) de la ley establece que quienes

¹⁰ Margaret M. Seminario, Editorial, *The Occupational Safety and Health Act at 50-A Labor Perspective*, 110 Am. J. Pub. Health 642 (2020). Ver también, David Rosner & Gerald Markowitz, A Short History of Occupational Safety and Health in the United States, 110 Am. J. Pub. Health 622 (2020).

¹¹ Occupational Safety and Health Act of 1970, Pub. L. No. 91-596, 84 Stat. 1590.

¹² *Id.*

¹³ BRENDA JACKLITSCH ET AL., DEP'T HEALTH & HUM. SERVICES, CRITERIA FOR A RECOMMENDED STANDARD: OCCUPATIONAL EXPOSURE TO HEAT AND HOT ENVIRONMENTS (2016), https://www.cdc.gov/niosh/docs/2016-106/PDFS/2016_106.PDF?ID=10.26616/NIOSH-PUB2016106.

¹⁴ Un informe de Public Citizen publicado recientemente estimó que las enfermedades y lesiones ocupacionales relacionadas con el calor extremo en Estados Unidos rondan las 170.000 al año. Esto quiere decir que es la tercera causa de afectaciones ocupacionales. JULY FULCHER, PUBLIC CITIZEN, BOILING POINT: OSHA MUST ACT IMMEDIATELY TO PROTECT WORKERS FROM DEADLY EXPOSURES (2022), file:///C:/Users/astamm2/Downloads/Boiling-Point-Public-Citizen-06-28-2022.pdf.

proveen empleo tienen el deber general de brindar “empleo y lugares de trabajo libres de peligros reconocidos que causen, o puedan causar, daños físicos o la muerte” a las personas empleadas.¹⁵ Para probar la violación de la cláusula de responsabilidad general, la OSHA debe establecer en cada caso que la persona o empresa empleadora falló en su obligación de mantener espacios de trabajo libres de peligros a los cuales han sido expuestas las personas trabajadoras, que el peligro fue reconocido, que el peligro causaba o podía causar muerte o lesiones graves y que existían medios viables para eliminar o reducir sustancialmente el peligro en el momento de la presunta infracción. Si bien la OSHA ha citado varias veces en las últimas décadas a quienes proveen empleo por la violación de su responsabilidad general al exponer a las personas trabajadoras a entornos calurosos, las cortes (en especial en casos recientes) se han mostrado escépticas.

En 2019, en el caso de una persona trabajadora que murió a causa de un golpe de calor, la Comisión de Revisión de Seguridad y Salud Ocupacional (OSHC, por sus siglas en inglés) tuvo “dificultad al abordar la existencia del peligro [...] en ausencia de un estándar de la OSHA”, por lo que desestimó la citación.¹⁶ De la misma manera, en 2020 una jueza administrativa de la OSHRC desestimó cinco citaciones distintas emitidas por la OSHA contra el servicio postal estadounidense por violación a la cláusula de responsabilidad general, en tanto consideró que la OSHA no pudo demostrar que las condiciones (incluyendo un índice de calor de 109 °F (42 °C) y personas trabajadoras diagnosticadas con enfermedades relacionadas con el calor) representaran un peligro. La jueza expresó preocupación en tanto “sin un estándar específico sobre temperatura o un índice de calor específico, es difícil para quienes proveen empleo saber en qué momento el calor es ‘excesivo’”,¹⁷ su perspectiva fue reafirmada por la OSHRC en 2023.¹⁸

Como sugieren los casos citados anteriormente, la OSHA no puede, en virtud de la cláusula de

responsabilidad general, exigir la eliminación de una condición sin probar primero que esta es peligrosa. En contraposición, el beneficio claro de tener un estándar es que se reconoce la existencia de un peligro en la etapa de construcción normativa, lo que evitaría que la OSHA tenga que demostrarlo una y otra vez en cada caso a evaluar. Las personas trabajadoras y quienes les proveen de empleo se beneficiarían también al tener mayor claridad frente a lo que constituye un peligro y las medidas que se requieren para abordarlo.

Dados los límites legales existentes en Estados Unidos, gracias a la ley OSH, y en vista de que la temperatura se vuelve cada vez más alta tanto en los lugares de trabajo en exteriores como en interiores, resulta cada vez más clara la necesidad de un estándar actualizado y aplicable para proteger a las personas trabajadoras de distintos gremios. Es por ello que los llamados a la acción han aumentado.

Activistas demandan acción

Dados los límites legales existentes en Estados Unidos, gracias a la ley OSH, y en vista de que la temperatura se vuelve cada vez más alta tanto en los lugares de trabajo en exteriores como en interiores, resulta cada vez más clara la necesidad de un estándar actualizado y aplicable para proteger a las personas trabajadoras de distintos gremios. Es por ello que los llamados a la acción han aumentado.

En 2011, por ejemplo, el grupo de defensa de las personas consumidoras y de la salud llamado Public Citizen, que representaba a más de 225,000 miembros y simpatizantes en todo el país; junto a Farmworker Justice, una organización sin ánimo de lucro que defiende los derechos de quienes trabajan en la agricultura; y el sindicato independiente United Electrical, Radio and Machine Workers of America, elevaron una petición a la OSHA para que emitiera un estándar temporal de emergencia (ETS, por sus siglas en inglés)¹⁹ “para establecer un umbral de

¹⁵ 29 U.S.C. §654(a)(1) (2018).

¹⁶ A.H. Sturgill Roofing, Inc., 2019 CCH OSHD ¶ 33,712, n.8 (No. 13-0224, 2019).

¹⁷ U.S. Postal Serv., 2023 CCH OSHD ¶ 33,907 (Nos. 16-1713, 16-1872, 17-0023, 17-0279, 2023).

¹⁸ *Id.* at n. 7. Como estableció el comisario Laihow “una gran variedad de factores, como la zona geográfica en la que se realiza el trabajo y la naturaleza de las tareas involucradas, pueden influir” en la presencia del calor extremo, lo que indica que es necesaria una norma para definir el peligro.

¹⁹ La sección 6(c) de la Ley de Seguridad y Salud Ocupacional impone a la OSHA la obligación positiva de emitir una norma temporal de emergencia si (1) “las personas empleadas están expuestas a un peligro grave por la exposición a sustancias o agentes que se consideran tóxicos o físicamente nocivos o por

estrés térmico por calor que permita proteger a la población trabajadora de sufrir efectos en salud, incluyendo la muerte, que son prevenibles e innecesarios, por la exposición excesiva a calor tanto en interiores como en exteriores".²⁰ Los grupos solicitaron de manera simultánea a la OSHA que iniciara con el proceso para construir un estándar normativo permanente sobre estrés térmico por calor.

La OSHA negó la petición en tanto no cumplía con el requisito de "peligro grave" para ser un ETS. Public Citizen (ahora con 500.000 miembros y simpatizantes en todo el país) sin darse por vencido y cada vez más alarmado por los constantes récords de calor batidos en los Estados Unidos y otros países, volvió a elevar la petición de un estándar permanente a la OSHA en julio de 2018.²¹ Durante la administración Trump la OSHA tampoco inició el proceso de creación normativa para establecer el estándar frente a entornos calurosos.²²

nuevos riesgos", y (2) "dicha norma de emergencia es necesaria para proteger a las personas empleadas de dicho peligro". 29 U.S.C. § 655(c)(1) (2018). La determinación del nivel de riesgo que constituye un "peligro grave" es una "consideración política que corresponde, en primera instancia, a la Agencia". Un "peligro grave" según la sección 6(c) de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo representa un riesgo mayor que un "riesgo significativo", que es el umbral que debe alcanzar la OSHA para promulgar una norma permanente en virtud de la sección 6(b) de la Ley. 29 U.S.C. § 655(b) (2018).

Tras la publicación de una norma temporal de emergencia, la OSHA debe iniciar un proceso de reglamentación para establecer una norma permanente, utilizando la norma de emergencia como propuesta de norma. La norma temporal de emergencia permanece en vigor hasta que sea sustituida por una norma permanente, un proceso que, según la Ley de Seguridad y Salud Ocupacional, debe tener lugar en un plazo de seis meses. La Ley no se pronuncia sobre la autoridad de la OSHA para prorrogar o renovar una norma temporal de emergencia más allá del plazo de seis meses si persiste un peligro grave y la norma definitiva aún no se ha ultimado.

²⁰ Carta de Public Citizen a David Michaels, subsecretario de trabajo para la seguridad y salud ocupacional 1 (Septiembre 1, 2011) (<https://www.citizen.org/wp-content/uploads/petition-for-a-heat-standard-090111.pdf>),

²¹ Carta de Public Citizen a Loren Sweatt, subsecretaria interina de trabajo para la seguridad y salud ocupacional (Julio. 17, 2018) (<https://www.citizen.org/wp-content/uploads/2439.pdf>).

²² Esto no quiere decir que la OSHA haya sido ajena durante la década anterior a los crecientes riesgos que el calor supone para las personas trabajadoras. Además de emitir citaciones de "obligación general" que, cuando no se impugnaban, exigían a los empleadores que eliminaran las condiciones peligrosas, en 2011 la agencia publicó una guía de inspección para enfermedades relacionadas con el calor dirigida a las personas funcionarias encargadas de la aplicación de la ley. Ese año la OSHA también lanzó su Campaña de Prevención de Enfermedades por Calor para crear conciencia sobre las herramientas de prevención para que quienes proveen empleo y las personas trabajadoras reduzcan las enfermedades

El 2021 trajo una nueva administración presidencial bajo el mandato de Joe Biden. La OSHA, mostrando un mayor interés, anunció en su agenda normativa que tenía la intención de examinar el asunto. En agosto el grupo de organizaciones activistas Public Citizen (ahora llamado Heat Stress Network - Red por el Estrés Térmico por Calor y compuesto por organizaciones de derechos de las personas trabajadoras, sindicatos, grupos y personas expertas en salud ocupacional, organizaciones religiosas y de lucha contra el cambio climático, que representan colectivamente a millones de personas trabajadoras en todo el país), volvió a presionar a OSHA para crear los estándares. La petición del 2021, que incluía la solicitud de 2018 para emitir un estándar permanente, pedía la promulgación de un estándar temporal de emergencia, e instaba a que dicha norma incluyera "requisitos estrictos en materia de descanso, sombra, hidratación, aclimatación, supervisión, formación y protección de las partes denunciante".

Pareciera que el refrán que dice que "la tercera es la vencida" aplicó para los esfuerzos de la coalición de Public Citizen. El 27 de octubre de 2021 la OSHA anunció el tan esperado "aviso previo de propuesta de reglamentación" (ANPRM, por sus siglas en inglés), "para proteger a las personas trabajadoras en interiores y exteriores de condiciones calurosas peligrosas".²³ El ANPRM fue una señal del comienzo del proceso de regulación para crear un estándar permanente y una señal de que la OSHA quería recopilar "información sobre asuntos que pudieran estar en desarrollo, incluyendo el alcance del estándar y los tipos de control que fueran requeridos".²⁴

ocupacionales relacionadas con el calor, centrándose en un mensaje de tres palabras: "agua, descanso, sombra". Esos materiales se actualizaron en 2021, reconociendo los riesgos del calor tanto en interiores como en exteriores y la importancia de proporcionar un periodo de aclimatación para ayudar a proteger a las personas trabajadoras nuevas y que regresan a las condiciones de calor peligrosas. Sin embargo, ninguna de estas campañas y recomendaciones constituyen normas aplicables.

²³ ANPRM on Heat Injury and Illness Prevention in Outdoor and Indoor Work Settings, 86 Fed. Reg. 59309 (Octubre 27, 2021).

²⁴ Entre las casi 100 preguntas sobre las que la OSHA solicitó que se ingresaran comentarios se incluyen las siguientes:

(27) ¿Son adecuados o eficaces los esfuerzos y las facultades actuales de la OSHA para proteger a las personas trabajadoras del calor excesivo en los entornos de trabajo interiores y exteriores?

(44) ¿Hay industrias que implementan el seguimiento de la exposición al calor? Por favor, proporcione ejemplos y datos.

(70) ¿Existen diferentes retos y mejores prácticas

La OSHA recopiló 965 comentarios, estableció un grupo de trabajo consultivo para que deliberara y presentara recomendaciones para el contenido de la reglamentación y se reuniera con partes interesadas y representantes de pequeños negocios. El 2 de julio de 2024 la propuesta de reglamentación se puso a disposición del público²⁵ para retroalimentación general, aunque no estaba oficialmente “publicada”; el 30 de agosto 2024 se publicó formalmente en el Registro Federal el Aviso de Propuestas (NPRM, por sus siglas en inglés) para la prevención de lesiones y enfermedades ocupacionales causadas por el calor en espacios de trabajo exteriores e interiores.²⁶

El estándar propuesto: aspectos prácticos

Para cumplir con la ley OSH un estándar de seguridad o salud requiere condiciones, prácticas o procesos “razonablemente necesarios o apropiados” para proveer empleos y lugares de trabajo seguros y sanos.²⁷ Un estándar es “razonablemente necesario o apropiado” cuando hay un riesgo significativo de daño material en el lugar de trabajo y si este riesgo se disminuiría significativamente o se eliminaría al cumplir con el estándar. La jurisprudencia asociada a la ley OSH también ha establecido que el cumplimiento con el estándar debe ser tecnológicamente factible,²⁸ lo que significa que las medidas que el estándar requiere ya existen, pueden ser creadas con tecnología ya existente o con desarrollos posteriores de dicha tecnología. Por último, un estándar podrá requerir solo condiciones o procesos económicamente viables,²⁹ de forma que la industria afectada pueda cubrir los costos de cumplimiento sin que esto genere mayores desbalances o amenace su existencia.

OSHA considera que ha cumplido con su

para la aclimatación en entornos de trabajo en interiores frente a los entornos de trabajo en exteriores?

(85) ¿Cuáles son las mejores prácticas actuales para responder a las emergencias por enfermedades relacionadas con el calor en el lugar de trabajo?

²⁵ Comunicado de prensa, U.S. Dep’t Labor, Biden-Harris Administration Announces Proposed Rule to Protect Indoor, Outdoor Workers from Extreme Heat, (Julio 2, 2024) (<https://www.dol.gov/newsroom/releases/osh/osh20240702>).

²⁶ NPRM on Heat Injury and Illness Prevention in Outdoor and Indoor Work Settings, 89 Fed. Reg. 70698 (Agosto 30, 2024).

²⁷ 29 U.S.C. § 652(8) (2018).

²⁸ UAW v. OSHA, 37 F.3d 665, 668 (D.C. Cir. 1994).

²⁹ Forging Indus. Ass’n v. Sec’y of Lab., 773 F.2d 1436, 1453 (4th Cir. 1985).

deber y que la normativa propuesta satisface las restricciones establecidas en la ley OSHA. En el resumen ejecutivo de la propuesta normativa la OSHA afirmó que ha determinado preliminarmente que la exposición a calor extremo en los lugares de trabajo representa un riesgo significativo de lesiones y enfermedades graves, con base en los efectos sobre la salud asociados a la exposición al calor³⁰ y su evaluación frente al riesgo de la ocurrencia de tal exposición. En esta sección de “reducción de riesgos” de la propuesta normativa, la OSHA aseveró que ha demostrado la “eficacia de los controles establecidos en la propuesta normativa para reducir el riesgo de enfermedades y lesiones relacionadas con el calor en los lugares de trabajo”, y que las personas que trabajan en lugares sin estos controles corren un “mayor riesgo de sufrir efectos negativos en su salud debido a la exposición al calor extremo”.³¹

Tal y como se publicó en el registro federal, el preámbulo de la regulación propuesta, que incluye su justificación legal y fáctica, tiene casi 400 páginas,³² mientras que la propuesta normativa en sí misma tiene cuatro páginas. Su objetivo, como fue mencionado anteriormente, es establecer de manera clara las obligaciones de quienes proveen el empleo para proteger a las personas empleadas de condiciones de calor peligrosas. Como se resume en la hoja informativa publicada por la OSHA, exige que quienes proveen el empleo:³³

- Desarrollen e implementen un Plan de prevención de lesiones y enfermedades ocupacionales por calor en el lugar de trabajo (HIIPP por sus siglas en inglés) con información situada y específica que permita

³⁰ Las consecuencias de la exposición ocupacional al calor, tal y como se describe detalladamente en el preámbulo de la normativa propuesta, pueden incluir: muerte; enfermedades, incluyendo golpes de calor, agotamiento por calor, síncope por calor, rabdomiólisis, calambres por calor, hiponatremia, edema por calor y erupciones cutáneas por calor; y lesiones relacionadas con el calor, incluyendo caídas, colisiones y otros accidentes laborales. Para obtener más información sobre el impacto del calor excesivo en el cuerpo, ver Seth Borentein, *How Does Heat Kill?*, AP News (Junio 21, 2024), <https://apnews.com/article/deadly-heat-wave-body-climate-change-b70e6ff98a81e80d9b99ed088e6de3d6> y FULCHER *supra* note 14.

³¹ NPRM on Heat Injury and Illness Prevention in Outdoor and Indoor Work Settings, 89 Fed. Reg. 70698 (Agosto 30, 2024).

³² *Id.*

³³ La norma excluye la exposición de las personas empleadas al calor durante periodos cortos; las actividades de respuesta a emergencias; el trabajo en lugares cerrados con una temperatura inferior a 80°F (27°C); el teletrabajo; y las actividades laborales sedentarias en interiores.



Crédito: iStock.com / Icepparo

evaluar y controlar los peligros asociados al calor en los espacios laborales.

- Identifiquen los peligros por exposición al calor en lugares de trabajo exteriores e interiores.

Para espacios de trabajo exteriores, quienes proveen el empleo deben monitorear las condiciones de calor mediante el seguimiento de los pronósticos locales frente a índices de calor, la medición del índice en sí mismo o la temperatura de globo y bulbo húmedo.

Para espacios de trabajo interiores, quienes proveen el empleo deben identificar las áreas específicas donde hay más riesgo de exposición a temperaturas altamente peligrosas, también deben desarrollar e implementar un plan de monitoreo y recabar las opiniones de las personas empleadas.

- Implementen medidas de control (igual o superior al umbral inicial de calor – por ejemplo, un **índice de calor de 80°F**³⁴ o la temperatura del globo y bulbo húmedo³⁵ igual al Límite de Acción Recomendado por NIOSH) que incluyan proporcionar a las personas empleadas:

Agua potable fría; áreas de descanso con medidas de refrigeración; controles del área de trabajo interior; protocolos de aclimatación para las personas

trabajadoras nuevas y quienes regresan sin aclimatar; descansos remunerados **si son necesarios** para evitar el sobrecalentamiento y una comunicación bidireccional regular y eficaz.

Implementen medidas de control adicionales a partir del umbral de activación del calor elevado (es decir, un índice de calor de **90°F** o temperatura del globo bulbo húmedo igual al Límite de Exposición Recomendado por NIOSH) que incluyan proporcionar a la población trabajadora:

Pausas de descanso **obligatorias** de 15 minutos al menos cada dos horas (la pausa para comer no remunerada puede contar como pausa de descanso); observación de signos y síntomas de enfermedades relacionadas con el calor; una alerta de peligro para recordar a las personas empleadas las partes fundamentales del HIIPP; señales de advertencia en áreas de trabajo interiores con temperaturas ambiente que superen regularmente los 120 °F.

Tomen medidas si una persona trabajadora experimenta signos y síntomas de una enfermedad relacionada con el calor o una emergencia por calor, y desarrollen un plan de respuesta a emergencias por calor.

Proporcionen capacitación inicial y anual de actualización para el personal de supervisión, de coordinación de seguridad contra el calor y para las personas trabajadoras, así como capacitación complementaria después de cambios en la exposición a riesgos por calor, políticas y procedimientos o la ocurrencia de una lesión o enfermedad por calor.

Dispongan y mantengan, durante un mínimo de seis meses, registros escritos o electrónicos de los datos de seguimiento de los espacios interiores.

Garanticen que todos los requisitos sean gratuitos para las personas empleadas.³⁶

Estas son medidas preventivas claras, útiles y simples que además pueden salvar vidas y han sido celebradas por organizaciones defensoras

³⁴ El índice de calor tiene en cuenta el efecto combinado de la temperatura y la humedad.

³⁵ La temperatura del globo húmedo tiene en cuenta el efecto combinado de la temperatura, la humedad, la velocidad del viento y el calor radiante.

³⁶ Fact Sheet, OSHA, Heat Injury and Illness Prevention in Outdoor and Indoor Settings, <https://www.osha.gov/sites/default/files/publications/heat-rulemaking-factsheet.pdf> (última visita el 12 de diciembre de 2024).

de derechos laborales³⁷ y sindicatos³⁸ por igual. La pregunta que queda es si estas medidas, o su equivalente funcional, verán alguna vez la luz del día.

El difícil camino por delante

Se podría pensar, después de años de investigación científica, recolección de información, solicitudes de contribuciones y comentarios y consideraciones de especialistas que el proceso estaría completo; pero así no es cómo funciona. La publicación de la propuesta normativa no es el comienzo, pero tampoco (y lamentablemente, teniendo en cuenta la urgencia del problema,) es el final³⁹

La normativa propuesta estuvo disponible para recibir comentarios del público hasta el 30 de diciembre de 2024. La OSHA estaba buscando retroalimentación para enriquecer la normativa final, y por ello el llamado que hizo fue “sus contribuciones nos ayudarán a desarrollar una normativa final que pueda proteger a las personas trabajadoras de la manera más adecuada, que sea viable para quienes proveen empleo y que esté fundamentada en la mejor evidencia al alcance”.⁴⁰ El periodo para recibir comentarios fue extendido hasta enero 14 del 2025⁴¹ y para el

cierre del periodo de retroalimentación la OSHA había recibido 54,371 comentarios.⁴²

Lamentablemente, la totalidad del proceso de creación normativa toma aproximadamente siete años, que bien podrían ser diez o más;⁴³ en el caso de la NPRM, personas expertas en normatividad estiman que, si sigue el curso actual tardará al menos dos años en completar el proceso.⁴⁴ Después del periodo de comentarios, se previó una audiencia pública para discutir la normativa propuesta ante un juzgado administrativo, que comenzaría el 16 de junio de 2025⁴⁵ y podría durar varios días o semanas. Luego de la audiencia se recibirían comentarios (por los 30 días siguientes) y durante los 30 días posteriores al periodo de comentarios se recibirían informes legales. Luego se haría un análisis de la audiencia y los comentarios para establecer una versión final de la normativa, a esto le sigue una revisión de los impactos legales y presupuestales y la firma de la casa blanca. Así, después de muchas etapas de revisión y evaluación, se publica la versión final de la normativa.

Desgraciadamente, con la elección de Trump, parece más que probable —dada su antipatía y de su partido hacia la regulación gubernamental,⁴⁶ incluida la regulación de protección de este tipo de las personas trabajadoras⁴⁷— que la norma acabe en la papelera o, en el mejor de los casos,

y Salud Ocupacional, movilizaron a personas trabajadoras y defensoras para que expresaran sus opiniones sobre la normativa propuesta. National Council on Occupational Safety and Health, Proposed OSHA Heat Standard: Submit Your Comment, <https://nationalcosh.salsalabs.org/heat-standard-comment/index.html> (última visita el 16 de diciembre de 2024).

⁴² Regulations.gov., Proposed Rule: Heat Injury and Illness Prevention in Outdoor and Indoor Work Settings, <https://www.regulations.gov/document/OSHA-2021-0009-4761>.

⁴³ OSHA, The OSHA Rulemaking Process, https://www.osha.gov/sites/default/files/OSHA_FlowChart.pdf (última visita el 16 de diciembre de 2024).

⁴⁴ Meghan McCarty Carino, *Will Workers Be Protected from Extreme Heat on the Job?* MARKETPLACE (junio 3, 2024), <https://www.marketplace.org/2024/06/03/will-workers-be-protected-from-extreme-heat-on-the-job/#>.

⁴⁵ OSHA, Heat Injury and Illness Prevention in Outdoor and Indoor Work Settings Rulemaking, <https://www.osha.gov/heat-exposure/rulemaking>

⁴⁶ Michael Felsen, *Trump Has Consistently Harmed Workers*, PROGRESSIVE MAGAZINE (Octubre 27, 2020), <https://progressive.org/op-eds/trump-consistently-harmed-workers-felsen-201027/>.

⁴⁷ Anna Phillips et al, *The U.S. Has a Plan to Protect Workers from Heat. Employers are Fighting It.*, WASH. POST (Julio 11, 2024), <https://www.washingtonpost.com/climate-environment/2024/07/08/biden-heat-labor-rules-osha-map/>.

³⁷ Comunicado de prensa, *National Employment Law Project, On OSHA's Proposed Heat Standard for Indoor and Outdoor Workers* (Julio 2, 2024), <https://www.nelp.org/on-oshas-proposed-heat-standard-for-indoor-and-outdoor-workers/>

³⁸ Comunicado de prensa, AFL-CIO, AFL-CIO President Applauds Biden Administration Action to Protect Workers from Extreme Heat (Julio 2, 2024), <https://aflcio.org/press/releases/afl-cio-president-applauds-biden-administration-action-protect-workers-extreme-heat>; Comunicado de prensa, UFW Foundation, United Farm Workers & UFW Foundation Welcome Proposed Rulemaking for Federal Heat Standards for Outdoor Workers (Julio 2, 2024), https://www.ufwfoundation.org/united_farm_workers_ufw_foundation_welcome_proposed_rulemaking_for_federal_heat_standards_for_outdoor_workers.

³⁹ OSHA Directorate of Standards and Guidance, OSHA's Heat Injury and Illness Prevention Rulemaking Slide 6 (presentation slides) (<https://www.osha.gov/sites/default/files/Heat-Rulemaking-NPRM-Presentation.pdf>) (última visita el 16 de diciembre de 2024).

⁴⁰ OSHA, Heat Injury and Illness Prevention in Outdoor and Indoor Work Settings Rulemaking, <https://www.osha.gov/heat-exposure/rulemaking> (última visita el 16 de diciembre de 2024).

⁴¹ Durante el actual periodo de comentarios, grupos activistas laborales como el Consejo Nacional de Seguridad

en un cajón, a la espera de un gobierno más favorable para las personas trabajadoras. Pero incluso si su administración aprueba finalmente una norma definitiva, dentro de dos o más años a partir de la redacción de este artículo, la aplicación de la regulación se enfrentará sin duda a importantes obstáculos. Las normas definitivas pueden ser impugnadas ante los tribunales federales por una serie de motivos, y esta sin duda correrá la misma suerte.⁴⁸ La Cámara de Comercio de Estados Unidos⁴⁹ y

una serie de grupos industriales ya habían expresado su firme oposición a la norma incluso antes de su publicación.⁵⁰ Desde la publicación de la NPRM, han expresado, en el mejor de los casos, su escepticismo⁵¹ y, cuando se publique la norma definitiva (si es que llega a publicarse), sin duda la considerarán deficiente en múltiples aspectos, lo que, en su opinión, justificará uno o varios recursos judiciales que podrían impedir su aplicación antes de que entre en vigor.

En conclusión, si bien los esfuerzos de activistas por los derechos de las personas trabajadoras y los años de trabajo de la OSHA han culminado (hasta ahora) en la publicación de la propuesta normativa, el destino de la normativa es incierto. Y mientras la norma cursa su camino a través del sistema, las personas trabajadoras siguen desprotegidas ante el inclemente calor, gracias a la ausencia de un estándar aplicable.

¿Se puede proteger a las personas trabajadoras en la actualidad?

Aunque el proceso regulatorio de la OSHA sigue su camino, sin un final previsible, los peligros del calor extremo en entornos laborales continúan y la población trabajadora continúa bajo un alto riesgo. Por ello, las personas trabajadoras y quienes hacen activismo por sus derechos han continuado presionando para conseguir formas alternativas de abordar el problema.

Como se ha establecido anteriormente, la coalición liderada por Public Citizen ha enviado, infructuosamente, dos peticiones a la OSHA para que emita un estándar temporal de emergencia. Y no ha sido la única, pues en febrero de 2023 siete fiscales generales estatales elevaron peticiones⁵² para que la OSHA emitiera un estándar temporal de emergencia que fuera efectivo en mayo del mismo año, peticiones que tampoco tuvieron éxito.⁵³ La OSHA negó las peticiones argumentando

[osha/index.html](https://www.osha-slc.gov/index.html).

⁴⁸ Phillips et al, *supra* note 45.

⁵¹ Ver, por ejemplo, U.S. Chamber of Commerce's comments, urging OSHA to "withdraw this proposal..." <https://www.uschamber.com/employment-law/chamber-comments-on-osha-proposed-heat-rule>

⁵² Comunicado de prensa, State Energy & Environmental Impact Center, NYU School of Law, Seven AGs Petition OSHA to Strengthen Worker Protections in Extreme Heat (Febrero 9, 2024), <https://stateimpactcenter.org/news-events/press-releases/seven-state-ags-petition-osha-to-strengthen-worker-protections-in-extreme-heat..>

⁵³ Carta de Douglas L. Parker subsecretario de OSHA a siete fiscales generales (Abril 17, 2023), https://stateimpactcenter.org/files/AGActions_Heat-Multistate-Petition-OSHA-

⁴⁸ Por ejemplo, en enero de 2022, una mayoría de 6 a 3 del Tribunal Supremo de los Estados Unidos, en el caso *Nat'l Fed'n of Indep. Business v. OSHA*, 595 U.S. 109 (2022), se mostró de acuerdo con las empresas y la parte demandante republicana de los estados "rojos" que demandaron que la OSHA se había extralimitado al emitir una norma temporal de emergencia que obligaba a quienes proveen empleo en el sector privado con 100 o más personas empleadas a exigirles que se vacunaran contra el COVID-19 o se sometieran a pruebas periódicas y al uso de tapabocas. El Tribunal suspendió la aplicación de la ETS, dictaminando que la OSHA carecía de la autoridad legal para emitir la norma de vacunación o pruebas, aplicando la doctrina de las "cuestiones importantes" para afirmar que el Congreso debe pronunciarse claramente cuando faculta a los organismos para regular cuestiones de gran importancia y que no lo había hecho en este caso. En términos más generales, en el caso *Loper Bright Enterprises v. Raimondo*, 144 S. Ct. 2244 (2024), el Tribunal Supremo anuló recientemente la "doctrina Chevron", vigente desde hacía décadas, que concedía deferencia a las regulaciones de las agencias cuando el significado de la ley habilitante era ambiguo y la interpretación de la agencia era razonable. En adelante, corresponderá a los tribunales y, en última instancia, al Tribunal Supremo, de mayoría conservadora, "ejercer su criterio independiente para decidir si un organismo ha actuado dentro de su autoridad legal". Esto no augura nada bueno para los esfuerzos reguladores de la OSHA. Por otra parte, en julio de 2024 el Tribunal se negó a admitir a trámite el recurso de una empresa de hornos industriales contra la autoridad de la OSHA. *Allstates Refractory Contractors*, con el apoyo de grupos empresariales y conservadores y de fiscales generales republicanos, había demandado que el Congreso, al promulgar la Ley OSH y habilitar a la OSHA para emitir normas de seguridad, había delegado indebidamente su autoridad legislativa al poder ejecutivo (del que forma parte la OSHA), violando así la separación de poderes de la Constitución de los Estados Unidos. El Tribunal de Apelaciones del Sexto Circuito de los Estados Unidos había confirmado la autoridad de la OSHA para establecer normas de seguridad, afirmando que la contingencia "razonablemente necesaria o apropiada" establecida por la Ley OSH cumplía el requisito de la Corte Suprema de un "principio inteligible" y, por lo tanto, era suficiente para orientar y limitar la autoridad delegada a la agencia. El Tribunal Supremo denegó la revisión de la sentencia del Tribunal de Apelación. Sin embargo, el juez Clarence Thomas disintió y, al parecer, habría considerado que, en la Ley OSH, el Congreso otorgó a la OSHA una autoridad reguladora demasiado amplia para que pudiera pasar el examen constitucional. El juez Gorsuch también habría concedido la revisión. *Allstates Refractory Contractors v. Su*, 144 S. Ct. 2490 (2024). Sin duda veremos este tema volver a presentarse ante el Tribunal, tal vez en forma de impugnación de la norma sobre el calor, si es que finalmente se promulga.

⁴⁹ Chris Isidore, *Heat Can Kill on the Job, and These Workers Are Dying*, CNN (Julio 21, 2023), <https://www.cnn.com/2023/07/21/business/worker-safety-heat-protections->

que la implementación de un estándar temporal de emergencia "quitaría tiempo y recursos significativos del desarrollo de un estándar permanente y podría no tener resultados efectivos para las personas trabajadoras".⁵⁴ Un grupo más grande de 11 fiscales generales estatales elevó una petición para que emitiera un estándar temporal de emergencia que abordara específicamente la exposición de las personas trabajadoras al calor extremo en los contextos específicos de la agricultura y la construcción, en los cuales hay mayor riesgo.⁵⁵ Al mismo tiempo, enviaron una carta dirigida a quienes lideran⁵⁶ los comités de trabajo del Senado y la Cámara de Representantes del Congreso expresando su apoyo al proyecto de ley Asunción Valdivia para la prevención de enfermedades, lesiones y muertes por calor, radicado en 2023. Este proyecto de ley fue nombrado en honor de un trabajador agrícola que murió por un golpe de calor después de recoger uvas durante diez horas en una temperatura de 100°F (39°C), esta ley exigiría a la OSHA que emita un estándar ocupacional provisional sobre el calor dentro del primer año de su promulgación. El proyecto de ley establece expresamente que el estándar provisional se mantendría en firme hasta el momento que en la OSHA promulgara un estándar definitivo, con lo que se garantiza que la población trabajadora estaría protegida del calor extremo mientras se finaliza el proceso de la normativa permanente.

Lamentablemente, dada la fuerte división política en el congreso estadounidense, la posibilidad de que el proyecto de ley Asunción Valdivia salga adelante, es muy pequeña. Así no es realista esperar que el gobierno federal adopte medidas normativas o legislativas mientras se espera el resultado del proceso de reglamentación.⁵⁷ Sin

embargo, hay otras alternativas para las personas trabajadoras.

Acción a nivel estatal

La ley OSH permite, pero no exige, el establecimiento de "planes estatales", que son programas de salud y seguridad ocupacional aprobados por la OSHA y operados y aplicados por los estados individuales o territorios de los Estados Unidos. En la actualidad hay 22 planes estatales que cubren el sector privado y a las personas trabajadoras del sector público local y estatal; así como siete planes estatales que cubren solamente a quienes trabajan en el sector público local y estatal. Los planes estatales son aprobados y monitoreados por la OSHA y deben ser tan efectivos como la OSHA en la protección de las personas trabajadoras y en la prevención de las lesiones, enfermedades y muertes relacionadas con el trabajo.

Los estados que cuentan con planes estatales tienen la oportunidad de proteger a las personas trabajadoras dentro de sus jurisdicciones con normas sólidas sobre el calor en los lugares de trabajo y no tienen que esperar a la aprobación de una norma federal con la que se evalúen las suyas. De hecho, ante la falta de normativa federal que regule riesgos específicos (como el calor en los lugares de trabajo), cualquier estado, incluidos los estados en los cuales la OSHA federal está encargada de hacer cumplir la normativa, pueden emitir normativas de seguridad y salud ocupacional que cubran a las personas trabajadoras y que el estado aplicará por su cuenta.⁵⁸ De hecho, en la actualidad cada estado

[Response.pdf](#).

⁵⁴ *Id.*

⁵⁵ Comunicado de prensa, State Energy & Environmental Impact Center, NYU School of Law, Eleven AGs Press Congress, the White House, and OSHA for Action to Protect Workers from Extreme Heat (Febrero 9, 2024), <https://stateimpactcenter.org/news-events/press-releases/eleven-ags-press-congress-the-white-house-and-osha-for-action-to-protect-workers-from-extreme-heat>.

⁵⁶ Carta de Letitia James, fiscal general de Nueva York et al. a Bernie Sanders et al. (Febrero 9, 2024), https://stateimpactcenter.org/files/AG-Actions_NY-Multistate-Letter-to-Congress_Heat-Legislation_2.9.24.pdf.

⁵⁷ No obstante, cabe mencionar que en abril de 2022, mientras trabajaba en la propuesta de reglamento, la OSHA puso en marcha un Programa Nacional de Énfasis (NEP, por sus siglas en inglés) para proteger a las personas empleadas de los riesgos relacionados con el calor y las lesiones y enfermedades resultantes en los lugares de trabajo al aire

libre y en interiores. El NEP "amplía la iniciativa y la campaña en curso de la agencia para la prevención de enfermedades relacionadas con el calor, estableciendo un componente de aplicación específico y reiterando sus esfuerzos de asistencia y divulgación para el cumplimiento", y "tiene por objeto fomentar la intervención temprana de los empleadores para prevenir enfermedades y muertes entre las personas trabajadoras en condiciones de calor extremo, por ejemplo, cuando trabajan al aire libre en una zona local afectada por una ola de calor, según lo anunciado por el Servicio Meteorológico Nacional. Las intervenciones tempranas incluyen, entre otras, la implementación de procedimientos de agua, descanso, sombra, capacitación y aclimatación para las personas empleadas nuevas o que regresan al trabajo". OSHA Instruction, National Emphasis Program – Outdoor and Indoor Heat-Related Hazards, https://www.osha.gov/sites/default/files/enforcement/directives/CPL_03-00-024.pdf (última visita el 16 de diciembre de 2020).

⁵⁸ Una vez que la OSHA promulga una norma que aborda un peligro específico, los estados que no cuentan con un plan estatal no pueden regular en ese ámbito. Los estados con planes estatales, como se ha mencionado anteriormente, pueden emitir sus propias regulaciones, siempre y cuando sean al menos tan efectivas como los requisitos de la norma

tiene la potestad de emitir sus propias normativas para proteger a la población trabajadora del calor extremo.

Al momento de escribir este documento, seis estados han hecho esto, a saber, California, Oregón, Washington, Colorado, Minnesota y Maryland, cuyas normas de prevención de enfermedades asociadas con el calor se hicieron efectivas el 30 de septiembre de 2024.⁵⁹ Las normas que estos estados han promulgado varían en las industrias que cobijan y el tipo de protecciones que solicitan.⁶⁰ Estas normas también evolucionan con el paso del tiempo y con la tendencia de incremento de temperatura.

Hace unos años Colorado reforzó normas ya existentes que requerían descansos regulares y horarios de alimentación en climas extremos, así como la exigencia de proveer agua potable y lugares de descanso a la sombra cuando las temperaturas rondaran los 80°F (26.7°C).⁶¹ El estado de Washington actualizó las normas de seguridad asociadas al calor para reducir la temperatura en la cual se exigen descansos de enfriamiento y otras protecciones, esta norma tenía 15 años.⁶² Por su lado, Oregón, que en el 2021 adoptó una normativa temporal sobre protección del calor, la hizo permanente en el 2022.⁶³ Por último, el 23 de julio de 2024 California aumentó la protección de la población trabajadora para que incluyera espacios interiores y exteriores (aunque, lamentablemente, excluyeron los

centros penitenciarios);⁶⁴ más estados deberían seguir su ejemplo.⁶⁵

Lamentablemente algunos estados se han movilizado en la dirección opuesta, en vez de apoyar las iniciativas locales y estatales para proteger a las personas trabajadoras de los efectos del calor extremo, las están bloqueando. Por ejemplo, el gobernador de Texas, Greg Abbott, firmó en 2023 un proyecto de ley⁶⁶ que impide a las ciudades y condados (muchos de las cuales están implementando políticas progresistas) promulgar normativas locales que proporcionen más protección de diversos tipos que las que ofrece el estado. El proyecto de ley ha sido apodado “la ley de estrella de la muerte”, en parte porque ha invalidado ordenanzas vigentes desde hace tiempo aprobadas por las ciudades de Dallas y Austin que exigen a las empresas constructoras ofrecer descansos de 10 minutos para beber agua cada cuatro horas.⁶⁷ La ley estatal ha sido demandada ante la corte, pero sigue vigente en tanto las apelaciones no han sido resueltas.⁶⁸

Para no quedarse atrás el cuerpo legislativo de Florida aprobó una ley en marzo de 2024 en la que prohíbe a cualquier ciudad, condado o municipalidad adoptar cualquier medida de protección del calor extremo a las personas

federal. JANE FLANAGAN ET AL, HARVARD LAW SCHOOL, NATIONAL EMPLOYMENT LAW PROJECT, HOW STATES AND LOCALITIES CAN PROTECT WORKPLACE SAFETY AND HEALTH (2020), <https://www.nelp.org/app/uploads/2020/05/Harvard-NELP-How-States-Localities-Can-Protect-Workplace-Safety-Health-May-2020.pdf>.

⁵⁹ MD. OCCUPATIONAL SAFETY AND HEALTH, <https://labor.maryland.gov/labor/mosh/> (last visited Dec. 16, 2024).

⁶⁰ Ver el excelente documento de Public Citizen del 22 de mayo de 2024, JULEY FULCHER, SCORCHED STATES: A REPORT CARD ON STATE LAWS PROTECTING WORKERS FROM HEAT (2024), con su exhaustiva comparación de las diferentes características de las normas de cada estado.

⁶¹ 7 COLO. CODE. REGS. § 1103-15 (2024).

⁶² WASH. DEPARTMENT OF LABOR & INDUSTRIES, AMBIENT HEAT EXPOSURE RULEMAKING, <https://www.lni.wa.gov/safety-health/safety-rules/rulemaking-stakeholder-information/ambient-heat-exposure-rulemaking> (last visited Dec. 16, 2024).

⁶³ Gabe Stern, *Workers Exposed to Extreme Heat Have no Consistent Protection in the US*, AP NEWS (Aug. 28, 2023), <https://apnews.com/article/extreme-heat-worker-protections-climate-1d53c85d0f8dd2cb973f950c54fb17eb>; OR. OSHA, RULES TO ADDRESS EMPLOYEE AND LABOR HOUSING OCCUPANT EXPOSURE TO HIGH AMBIENT TEMPERATURES, <https://osha.oregon.gov/OSHArules/adopted/2022/a03-2022-text-alh-heat.pdf> (última visita el 16 de diciembre de 2024).

⁶⁴ CAL. DEP'T OF INDUSTRIAL REL., CAL/OSHA HEAT ILLNESS PREVENTION GUIDANCE AND RESOURCES, <https://www.dir.ca.gov/dosh/heatillnessinfo.html> (última visita el 16 de diciembre de 2024).

⁶⁵ Los estados en los que se ha introducido legislación sobre protección contra el calor en el lugar de trabajo, pero que aún no ha entrado en vigor, incluyen: Arizona, Florida, Massachusetts, Minnesota, Rhode Island, Nevada, Nueva Jersey, Nueva York, Texas y Virginia.

⁶⁶ H.B. 2127, 88th Reg. Sess. (Tex. 2023).

⁶⁷ Aunque las personas trabajadoras de la construcción constituyen solo el 6% de la población activa de los Estados Unidos, representan el 36% de todas las muertes relacionadas con el calor. En Texas las personas trabajadoras de la construcción representaron el 26% de las muertes por calor entre 2017 y 2019, según un análisis del Workers Defense Action Fund. Ariel Wittenberg, *'Death Star' Law Will End Water Breaks for Texas Workers*, E&E NEWS (Agosto 4, 2023), <https://www.eenews.net/articles/death-star-law-will-end-water-breaks-for-texas-workers/#:~:text=Opponents%20have%20dubbed%20it%20the,temperature%20records%20around%20the%20world>.

⁶⁸ Joshua Fechter, *Houston Sues to Attempt to Block New Law that Erodes Cities' Power*, TEX. TRIB. (Julio 18, 2023), <https://www.ksat.com/news/texas/2023/07/03/houston-sues-state-in-attempt-to-block-new-law-that-erodes-cities-power/>; <https://newrepublic.com/article/183101/texas-death-star-summer-heat-effect>.

trabajadoras en espacios exteriores.⁶⁹ En el condado de Miami-Dade, al sur de Florida, las temperaturas llegan a exceder los 90°F (32.2°C) por 133 días al año; el condado estaba adelantando esfuerzos para exigir descansos remunerados, acceso a agua potable y acceso a lugares con sombra para las 300.000 personas trabajadoras en exteriores en el momento en que el cuerpo legislativo y el gobernador prohibieron, de manera preventiva, exigir cualquier tipo de protección contra el calor extremo.⁷⁰ El gobierno de Florida comparte con Texas la deshonra de no proteger de manera proactiva a la población trabajadora y, aún más, de impedir que las localidades exijan protecciones para las personas trabajadoras dentro de sus jurisdicciones, con lo cual arriesgan de forma innegable las vidas de las personas trabajadoras.

Algunas luces de esperanza, gracias a la participación y organización de las personas trabajadoras

Mientras las medidas en contra de la protección emitidas por las legislaturas de Texas y Florida son una mancha y una vergüenza para Estados Unidos, también hay luces de esperanza en otros lugares (además de los estados mencionados anteriormente) que ya han aprobado normativas que exigen la protección de la población trabajadora contra los peligros asociados a la exposición al calor. Por ejemplo Phoenix, Arizona, es la ciudad más caliente, con 31 días consecutivos con temperaturas de más de 110°F (43°C) el verano pasado y 100 días consecutivos con temperaturas de más de 100°F (38°C) este verano.⁷¹ En marzo de 2024 Phoenix promulgó una ordenanza histórica que provee protección del calor extremo a las personas trabajadoras en espacios exteriores.⁷² Esta ordenanza fue aprobada por el concejo de la ciudad con una votación 7-0, la norma requiere que quienes

contratan con el municipio, sus subcontratistas que realizan actividades laborales en entornos exteriores (incluidas las personas que trabajan en la construcción y en aeropuertos) proporcionen acceso a lugares de descanso, lugares con sombra, agua potable y aire acondicionado, así como formación en el reconocimiento de señales frente al estrés térmico por calor. Este resultado histórico se puede atribuir a una campaña que se desarrolló en toda la ciudad e involucró al Sindicato Internacional de Empleados de Servicios, UNITE HERE Local 11 y a varias organizaciones obreras y comunitarias.⁷³

En el 2023, miembros de Teamsters, uno de los sindicatos más grandes de Estados Unidos, obtuvo un gran logro al negociar “el convenio colectivo nacional de UPS Teamsters para 2023-2028” con la compañía de transporte UPS. Actualmente, las personas trabajadoras tienen derecho a aire acondicionado, protectores térmicos del exosto, ventiladores y mejoras de ventilación en los camiones de UPS, en lo que pareciera ser el primer contrato del sector privado que incluye protecciones de calor explícitas.⁷⁴ Las personas conductoras de UPS han enfrentado serios peligros asociados a la exposición a calor, que puede alcanzar cerca de 50°C dentro de los camiones, así como en las bodegas, en las cuales deben establecerse de manera accesible lugares de refrigeración por obligación contractual.⁷⁵ Este acuerdo histórico representa un gran paso adelante, pero las personas trabajadoras y su sindicato deberán estar atentas para asegurar su cumplimiento.⁷⁶

Finalmente, el caso de la coalición de personas trabajadoras de Immokalee, una organización sin ánimo de lucro que representa a personas trabajadoras del sector agrícola, se merece una mención especial, particularmente el éxito de la lucha para conseguir el Programa de Alimentos Justos (FFP, por sus siglas en inglés). Este programa fue el resultado de muchos años de organización inteligente, intensa y organizada; es además un

⁶⁹ Alejandra Borunda, *Florida Blocks Heat Protections for Workers Right Before Summer*, NPR (Abril 12, 2024), <https://www.theguardian.com/us-news/2024/mar/08/florida-bill-extreme-heat-worker-protection>

⁷⁰ *Id.*

⁷¹ Aliya Uteuova, *Phoenix, Arizona, hits its 100th Consecutive Day of 100F Weather*, THE GUARDIAN (Septiembre 4, 2024), <https://www.theguardian.com/us-news/article/2024/sep/04/phoenix-arizona-100-degrees-heat>.

⁷² Aliya Uteuova, *Phoenix Passes Landmark Rule Requiring Heat Protection for Outdoor Workers*, THE GUARDIAN (Marzo 27, 2024), https://www.theguardian.com/us-news/2024/mar/27/phoenix-workers-heat-protection-law?link_id=3&can_id=ab0184786856562d7c97b3a362f2fb49&source=email-daily-brief-march-xx-2024-21&email_referrer=email_2263031&email_subject=daily-brief-april-1-2024.

⁷³ FLOURIS ET AL, *supra* note 1.

⁷⁴ Serena Lin, *UPS Drivers Won “Historic Heat Protections.” They Say the Company Hasn’t Lived Up to That Promise*, MOTHER JONES (Agosto 26, 2024), <https://www.motherjones.com/politics/2024/08/ups-drivers-teamsters-heat-protections/#:~:text=A%20year%20after%20a%20union,are%20still%20hot—and%20dangerous>.

⁷⁵ *Turn Up the Heat On UPS!*, TEAMSTERS FOR A DEMOCRATIC UNION (Junio 3, 2024), <https://www.tdu.org/turn-up-heat>

⁷⁶ *Beat the Heat: Enforce the Contract*, Teamster.org, <https://teamster.org/beat-the-heat-enforce-the-contract/> (última visita el 16 de diciembre de 2024).

programa de responsabilidad social liderado por personas trabajadoras que certifica a las granjas que cumplen con un código de conducta, que incluye un conjunto de normas estricto sobre seguridad ocupacional.⁷⁷ Las granjas certificadas son prioritarias al momento de vender a grandes tiendas como Walmart, McDonald's, Whole Foods y Trader Joe's,⁷⁸ que pagan un excedente pequeño a las granjas por sus productos en apoyo a las reivindicaciones de las personas trabajadoras. Hasta ahora docenas de granjas en 10 estados se han unido al programa, lo que protege a 20.000 personas trabajadoras. Dentro de los beneficios con los que cuentan está lo que se considera como la protección contra el calor en los espacios de trabajo más robusta en Estados Unidos, que incluye 10 minutos de descanso cada dos horas en el periodo entre el 15 de abril y el 15 de noviembre, lugares de descanso a la sombra, agua potable y baños cercanos para todas las personas trabajadoras. En todo caso, el FFP es un gran ejemplo de un programa de responsabilidad social liderado por personas trabajadoras que está logrando una diferencia que salva vidas.

Conclusión

Hace unos meses la Administración de Seguridad y Salud Ocupacional de Estados Unidos publicó por primera vez una propuesta normativa que aborda las responsabilidades de quienes proveen empleo en la protección de la población trabajadora de los peligros del calor extremo. Si bien son requisitos que valen la pena, es una regulación imperfecta y llega más de 50 años después de que especialistas en seguridad y salud del país reconocieran la necesidad de un estándar de ese tipo. Muchas vidas se han perdido en este tiempo debido a la exposición al calor extremo durante todos estos años, e incluso ahora el futuro de la propuesta, especialmente con la elección de Trump, está por verse.

En ausencia de una legislación federal que imponga una norma nacional para proteger a las personas trabajadoras, y mientras la normativa propuesta está pendiente, llenar este vacío le corresponde a los estados, las localidades, los sindicatos, las personas trabajadoras y quienes

defienden los derechos de estas. El balance actual revela que unos pocos estados y municipios están dando un paso al frente para satisfacer las necesidades de seguridad relacionadas con el calor de las personas trabajadoras de su jurisdicción, mientras que otros les dan la espalda con cinismo. El historial también destaca, a través de algunos ejemplos innovadores, lo que los sindicatos, las personas trabajadoras y quienes las defienden pueden lograr mediante la acción colectiva. A medida que las temperaturas siguen aumentando, solo podemos esperar que estos esfuerzos históricos que salvan vidas puedan inspirar a otras personas a seguir su ejemplo.

⁷⁷ FAIR FOOD, https://fairfoodprogram.org/buyers/?itid=lk_inline_enhanced-template (última visita el 16 de diciembre de 2024).

⁷⁸ Nicolás Rivero and Eva Marie Uzcategui, *These Farmworkers Created America's Strongest Workplace Heat Rules*, WASH. POST (Febrero 17, 2024), <https://www.washingtonpost.com/climate-solutions/interactive/2024/farmworker-heat-safety-fair-food-program/>.



Trabajadores en una fábrica textil camboyana. Crédito: Ryan Shanley.

ACUERDOS SOBRE EL CALOR EN CAMBOYA

Una conversación con Somalay So y Joe Buckley



Somalay So

Actualmente So Somalay es la oficial superior de programas y está a cargo de la igualdad de género y la inclusión en el Centro de Solidaridad Camboya (SCC, por sus siglas en inglés), donde ha trabajado por 17 años. Somalay ha participado en diversos programas y actividades que han incluido su colaboración en el abordaje de políticas, temas y escenarios educativos relacionados con el género; la organización y la negociación colectiva, y las campañas por la justicia laboral con personas trabajadoras y miembros sindicales de diversos sectores, incluida la participación en diversos programas de desarrollo de capacidades para socios sindicales. Sumado a lo anterior, Somalay participa en diversas conferencias nacionales, regionales e internacionales para debatir las estrategias y la cooperación técnica sobre cuestiones comunes y promover la solidaridad entre sindicatos, organizaciones y redes para fortalecer el poder de las personas trabajadoras. A través de su trabajo con el SCC ha ayudado a las personas sindicalizadas a establecer redes como la Women Union Network (Red Sindical de Mujeres, WUN, por sus siglas en inglés), los puntos focales para trabajar sobre violencias basadas en género a nivel de las bases, el Grupo de Trabajo de Promoción del Convenio 190 de la OIT (integrado por sindicatos y ONG) y la Women Empowerment House (Casa del Empoderamiento de las Mujeres), también conocida como “Our House” (Nuestra Casa), que utiliza la promoción para fomentar el trabajo decente y la dignidad en el lugar de trabajo.



Joe Buckley

Joe Buckley lleva 20 años vinculado al movimiento obrero y, durante la última década, ha gestionado proyectos sobre sindicatos y derechos laborales en el Sudeste Asiático, a través de los cuales ha abarcado ámbitos académicos, sindicales y de ONG. También se ha desempeñado como escritor, docente y ha realizado numerosas conferencias sobre los movimientos obreros de la región. Actualmente es coordinador de desarrollo de programas en Centro de Solidaridad Camboya, donde gestiona una cartera de programas que incluye el trabajo en materia de clima y transición justa. Tiene un doctorado en Desarrollo Internacional, con especialización temática en trabajo, activismo y desarrollo, por la Escuela de Estudios Orientales y Africanos (SOAS, por sus siglas en inglés) de Londres.

Cassandra Waters: ¿Puedes contarme cuál es la situación en el sector textil que ha llevado a las personas trabajadoras a querer negociar mejores medidas de protección contra el calor?

Somalay So: El impacto del cambio climático afecta a todas las personas trabajadoras, especialmente a las mujeres. Quienes trabajan en el campo de la confección querían negociar un convenio colectivo completo a nivel de fábrica; sin embargo, se encontraron con dificultades. Los empleadores se negaron a negociar y el Ministerio de Trabajo no intervino para que los empleadores negociaran de buena fe. En cambio, el Ministerio debatió si el sindicato tenía estatus representativo. Fue muy difícil para las personas trabajadoras negociar, pero no se rindieron. Aunque no lograron un convenio colectivo completo, sí alcanzaron un pequeño acuerdo para abordar el tema del calor, que era un problema urgente y debía resolverse.

Joe Buckley: En abril y mayo de este año se registraron las temperaturas más altas en Camboya en 170 años. El estrés térmico por calor es siempre un problema grave, pero este año lo es especialmente. Las personas del sindicato nos comentaban que el estrés térmico por calor es un problema importante en las fábricas, no solo por sus efectos inmediatos sobre la salud, sino también porque la productividad disminuye y esto tiene efectos cuando te pagan a destajo, así que tiene un impacto directo en los ingresos de las personas.

CW: Supongo que no todas las fábricas textiles tienen aire acondicionado o que si lo tienen es insuficiente. ¿Es correcta mi suposición?

SS: En este momento la mayoría de las fábricas no tienen aire acondicionado. Si el techo de la fábrica es bajo, entonces hace mucho calor debido a las máquinas y los materiales. Incluso las fábricas que tienen sistemas de refrigeración no los utilizan, solo utilizan un simple ventilador. Así que se trata de un problema grave, y a la mayoría de los empleadores simplemente no les importa. Algunos ayudaron, pero no muchos. El 80% de las personas trabajadoras de la fábrica son mujeres, por lo que esto tiene un impacto de género, especialmente para las mujeres embarazadas, ya que el calor afecta mucho su salud.

JB: Incluso las fábricas que sí tienen aire acondicionado no quieren usarlo debido al costo. Camboya tiene uno de los precios de electricidad más altos del Sudeste Asiático.

CW: ¿Podrían contarme sobre el contenido de los acuerdos sobre estrés térmico por calor?

SS: El sindicato negoció que los empleadores deben controlar la temperatura dentro de la fábrica y, cuando alcanza los 35°C (95°F), la empresa debe encender un sistema de refrigeración o, si está encendido, aumentar su capacidad. A veces la fábrica tiene aire acondicionado pero no lo utiliza por el costo. Otras fábricas necesitan instalar un sistema de refrigeración. Además, cuando se alcanzan los 35°C, las personas trabajadoras pueden tomarse un descanso de 10 o 15 minutos, dependiendo de la situación.

JB: Todas las barreras estructurales para conseguir un convenio colectivo completo es lo que ha llevado a estos socios sindicales a negociar acuerdos separados sobre el estrés térmico por calor. Les gustaría tener un convenio colectivo completo en el que el estrés térmico fuera una de las cláusulas, pero como no pueden hacerlo, han elaborado estos acuerdos paralelos sobre el estrés térmico por calor. Son sencillos, pero suponen un alivio inmediato para las personas trabajadoras. Cuando la temperatura alcanza los 35°C las fábricas encienden sus sistemas de refrigeración. Según las personas socias sindicales con quienes hemos trabajado eso significa que, desde que se firmó el acuerdo, la temperatura máxima en la fábrica suele ser de 29°C, mientras que antes era de 35°C o más.

SS: Otra cosa, las fábricas también están obligadas a instalar un termostato para que las personas trabajadoras puedan ver la temperatura en la fábrica. Antes sabían que hacía calor porque lo sentían, pero no tenían ningún dispositivo para medirlo. Ahora pueden mirar la pared de la fábrica y ver que están a 35°C, por lo que pueden parar y tomarse un descanso. Antes no lo sabían.

CW: ¿Existen protecciones para las personas trabajadoras embarazadas en los acuerdos?

SS: Las personas trabajadoras embarazadas pueden tomar descansos tempranos y pueden trabajar en lugares un poco más frescos.

CW: Como ustedes han mencionado, no se trata de convenios colectivos completos y las empresas se están resistiendo activamente a negociarlos para abordar otros temas. ¿Por qué creen que estaban dispuestas a abordar este tema?

SS: El impacto del cambio climático estaba afectando a todas las personas trabajadoras, y era una necesidad real que estaba empeorando. Así que realmente tenían que abordar el problema.

JB: No creo que sepamos realmente la respuesta. En primer lugar, me atrevería a decir que el estrés térmico por calor afecta a la productividad, por lo que es una cuestión que le interesa a ambas partes. En segundo lugar, negociamos acuerdos sobre el estrés térmico por calor junto con otras cuestiones. Algunas de las fábricas también aceptaron acuerdos paralelos para abordar la violencia y el acoso por motivos de género. Abordar estas cuestiones evita tener que llegar a un convenio colectivo completo. En tercer lugar, no es que quiera eximir de responsabilidad a los empleadores, pero no siempre es el empleador el que se opone activamente al convenio colectivo, sino que también se debe a que el proceso legal es muy complicado. El Departamento de Trabajo suele invalidar los registros sindicales por cuestiones menores, como errores ortográficos. Solo llegar al punto en el que el sindicato está listo para negociar un convenio colectivo lleva mucho tiempo.

SS: Tanto el impacto del cambio climático como la violencia y el acoso por motivos de género tienen un costo para la empresa. También hemos intentado analizar la relación entre el estrés térmico por calor, la violencia y el acoso basados en género.

CW: ¿Qué aprendizajes han emergido de la negociación de estas protecciones?

SS: A partir de los debates en los sindicatos, las personas trabajadoras aprendieron sobre el impacto del cambio climático. Antes no siempre relacionaban sus experiencias con el clima, ahora ven esa relación. Además, los acuerdos les proporcionaron herramientas colectivas para protegerse del calor. Una investigación del Centro de Solidaridad sobre el estrés térmico por calor en los lugares de trabajo de Camboya muestra que estas medidas colectivas para hacer frente al calor son mucho más eficaces que las acciones individuales.¹

JB: De ese informe reciente, las dos cifras más destacadas para mí son que las personas trabajadoras afiliadas a un sindicato están un 51% menos expuestas al estrés térmico por calor en comparación con las no afiliadas, y que las personas trabajadoras cuyo sindicato negocia sobre el estrés térmico por calor están un 74% menos expuestas a este.² No esperábamos eso cuando encargamos esta investigación, pero es un ámbito en el que los sindicatos pueden tener y están teniendo un impacto positivo importante.

SS: Algunas personas han criticado los acuerdos porque piensan que son “muy simples”. Pero las personas trabajadoras lucharon y consiguieron este beneficio. Desde el principio, cuando empecé a trabajar con los sindicatos, siempre hemos destacado la importancia del poder de la toma de decisiones. Todavía hay un vacío, pero al menos es mejor que antes. Veo avances similares cuando realizo procesos de formación sobre género. En el pasado sufrí discriminación por parte de quienes lideraban los sindicatos, pero ahora son conscientes, saben que la igualdad de género es importante y que el papel del sindicato es muy importante. El estrés térmico por calor y el impacto del cambio climático también afectan mucho a las mujeres. Es una cuestión de género. Ahora tenemos la oportunidad de compartir estas buenas prácticas en lugares como la Cumbre sobre el Cambio Climático de Camboya del 2024.

JB: La cumbre fue el mes pasado. Estuvimos allí hablando sobre el papel de los sindicatos con otras personas del ámbito del cambio climático, con especialistas en ciencia, agronomía, finanzas y todo tipo de personas. Obtuvimos una reacción muy interesante, parecía que mucha gente había estado excluyendo a los sindicatos no porque fueran antisindicales, sino simplemente porque no habían pensado realmente que el movimiento obrero tuviera ningún papel que desempeñar, que el clima no era una cuestión del movimiento obrero.

SS: Abordar el cambio climático está vinculado a un trabajo más amplio para promover el derecho a formar sindicatos y participar en la negociación colectiva, tal y como se establece en los Convenios 87 y 98 de la OIT. Las personas trabajadoras de nuestro país y el movimiento sindical deben ser fuertes y tener voz. En este momento la situación en nuestro país es muy difícil. Podemos apoyar las negociaciones no solo en torno al aumento de los salarios, sino también en torno a las prestaciones y al apoyo a las personas trabajadoras para lograr un cambio real en el lugar de trabajo, como estos acuerdos sobre el estrés térmico por calor.

CW: ¿Hay otras cuestiones relacionadas con los efectos del clima sobre las personas trabajadoras de las fábricas que no se hayan abordado en estos acuerdos y que los sindicatos esperan incluir en el futuro?

¹ Laurie Parsons, Pratik Mishra, Jennifer Cole, Joshua Sim Dao Wei, & Ly Vouch Long, HEAT STRESS IN THE CAMBODIAN WORKPLACE, SOLIDARITY CENTER (2024) <https://www.solidaritycenter.org/publication/heat-stress-and-workers-the-union-difference/>.

² Id.

JB: Una cuestión obvia que no se ha abordado es la de las inundaciones. No se trata solo de una cuestión de seguridad y salud en el trabajo, sino también de ingresos, ya que a las personas trabajadoras de la confección se les descuenta el salario si no pueden acudir al trabajo debido a las inundaciones. Muchas personas trabajadoras de la confección desearían un acuerdo que estableciera que no se les descontará el salario si no pueden acudir al trabajo debido a condiciones meteorológicas extremas o adversas. Una de las razones por las que no se incluyó en estos acuerdos sobre el estrés térmico por calor es simplemente porque muchos de los acuerdos se han firmado en la ciudad de Bavet y el gobierno local ha mejorado las infraestructuras, por lo que las inundaciones no son un problema tan grave para esas personas trabajadoras. Sin embargo, sí lo son en otras partes del país. Otra cosa que diría es que el 89% de la población activa de Camboya trabaja en la economía informal y no está cubierta por convenios colectivos. Por lo tanto, se necesitarán políticas nacionales o acuerdos con las autoridades, en lugar de convenios colectivos. Actualmente estamos trabajando en ello con las personas vendedoras ambulantes, especialmente en la mejora de los sistemas de protección social.

SS: Los sindicatos están mucho más interesados en abordar la cuestión tras estos acuerdos. Por ejemplo, están colaborando con el Ministerio de Medioambiente y con grupos de trabajo sobre el clima para que se priorice la visión de las personas trabajadoras y de los sindicatos.

CW: En términos más generales, ¿tiene alguna idea sobre cómo los sindicatos pueden abordar de manera más eficaz los efectos del cambio climático con sus miembros?

SS: Lo más importante para que las personas trabajadoras puedan abordar esta cuestión es el poder organizativo. La infraestructura legal es muy complicada en nuestro país. Necesitamos una organización fuerte para obtener el poder necesario para negociar con los empleadores y que se sienten en la mesa. Si el sindicato consigue un convenio colectivo es mucho mejor que la ley, no solo en términos de beneficios económicos, sino también en términos de seguridad y prácticas justas en la cultura laboral.

JB: Abordar los efectos del cambio climático es extremadamente importante, pero también hay planes a nivel mundial y en Camboya para llevar a cabo una transición económica. Por lo tanto, los sindicatos también deben centrarse en la libertad de asociación, los derechos de negociación colectiva, el trabajo digno, los salarios dignos, etc., en esas nuevas industrias. De este modo, no acabaremos con una mano de obra con bajas emisiones de carbono, pero increíblemente explotada y precarizada.

SS: La formación y la educación también son muy importantes para mejorar la democracia en el lugar de trabajo, así que este es un buen modelo en el que las personas trabajadoras se pueden organizar, recopilar datos y negociar. Otra cuestión importante es la defensa de la salud y la seguridad, de manera que las personas trabajadoras conozcan sus derechos en materia de calor y otras cuestiones climáticas.

JB: Cuando hablamos de los sindicatos que abordan el cambio climático y sus repercusiones en el Sur Global, casi siempre lo hacemos a nivel nacional. Pero Camboya no es el malo de la película en lo que respecta a las emisiones de carbono. Son las personas trabajadoras del Sur Global quienes realmente están sufriendo las repercusiones de forma más aguda, pero no son sus gobiernos los que están causando el problema. Realmente necesitamos que las personas trabajadoras del Sur Global y sus sindicatos tengan una voz significativa en la política climática. Tiene que ser global, porque lo que necesitamos es que Estados Unidos, Europa, Australia, Canadá y China reduzcan sus emisiones, no Camboya, Bangladesh u otros países. Creo que esto supone un gran reto para el movimiento sindical mundial. Los sindicatos camboyanos pueden hacer estas cosas a nivel nacional, pero no detendrán el problema a menos que tengan influencia a nivel mundial.

EL FEMINISMO INTERSECCIONAL COMO HERRAMIENTA PARA ABORDAR EL CAMBIO CLIMÁTICO Y LOGRAR UNA TRANSICIÓN JUSTA PARA LAS MUJERES QUE TRABAJAN Y VIVEN EN CONDICIONES PRECARIAS

CHARLENE MAY, CHRISCY BLOUWS, KHENSANI MOTILENI Y SENAMILE MADLALA¹

Sudáfrica | Escrito originalmente en inglés

INTRODUCCIÓN

Existe una intersección entre una transición justa, un medioambiente limpio, saludable y sostenible y el mundo laboral, especialmente para las mujeres negras africanas que viven y trabajan en condiciones precarias. Nuestros derechos son indivisibles, por lo que el derecho a un medioambiente limpio, saludable y sostenible está interrelacionado y depende de los derechos a la dignidad, la igualdad, la seguridad social y unas condiciones de trabajo justas y favorables. Para lograr la justicia social y un medioambiente saludable se requiere un enfoque multidimensional que tenga en cuenta las reformas legales, sociales, políticas y económicas. Este documento explora la necesidad de que esta reforma se base en la realidad vivida por las mujeres negras africanas, que en nuestro contexto son las más vulnerables si el statu quo persiste.

A nivel mundial la crisis climática tiene consecuencias financieras más graves para las personas que viven en la pobreza,² afectando negativa-

mente de múltiples maneras que se entrecruzan y que incluyen, pero no se reducen a, el disfrute de sus derechos a la salud, la vivienda, la seguridad alimentaria, un medioambiente saludable y un trabajo digno. Si bien el cambio climático afecta a todas las personas, los grupos vulnerables se ven afectados de manera desproporcionada debido a sus diversas identidades interseccionales, entre ellas el género, la orientación sexual, el estado civil, la raza, la clase social, el entorno rural o urbano, la educación, la nacionalidad y la profesión. En Sudáfrica la crisis climática se entrecruza además con múltiples barreras sistémicas causadas por el legado de injusticia y opresión raciales, entre ellas la inseguridad alimentaria, el alto desempleo, la delincuencia, la violencia y la pobreza. En consecuencia, el cambio climático se convierte en un factor multiplicador que exacerbaba la desigualdad y hace que los grupos ya vulnerables, como las mujeres, las infancias y las personas con discapacidad, sean los más expuestos a los efectos de los desastres y las violaciones de los derechos humanos.³

El concepto de interseccionalidad es vital para garantizar que cualquier transición tenga en cuenta el contexto histórico, los factores subyacentes y las experiencias únicas de los grupos marginalizados. La interseccionalidad se refiere a la interacción de identidades sociales como la raza, la clase, el género y la sexualidad, así como sus sig-

¹ El Centro Jurídico para Mujeres (WLC) es un centro jurídico feminista africano interseccional que promueve los derechos de las mujeres a la igualdad sustantiva a través de litigios estratégicos, defensa, educación y formación. El Centro proporciona asistencia y asesoramiento jurídico a mujeres y organizaciones de justicia social que se enfrentan a la discriminación sistémica. Litigamos tanto en nuestro nombre como en nombre de nuestras clientes para desarrollar una jurisprudencia feminista.

² Ver *Breaking the Link Between Extreme Weather and Extreme Poverty*, WORLD BANK (Noviembre 14, 2016), <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2016/11/14/breaking-the-link-between-extreme-weather-and-extreme-poverty>.

³ Ver *Human Rights and Climate Change*, OFF. U.N. HIGH COMM'R HUM. RTS., (última visita Noviembre 8, 2024). <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/ClimateChange/materials/KMClimateChange.pdf>



Charlene May
(directora interina) -
Centro Jurídico para
Mujeres



Chriscy Blouws
(abogada) - Centro
Jurídico para Mujeres



Khensani Motileni
(abogada) - Centro
Jurídico para Mujeres



Senamile Madlala
(asociada junior) -
Centro Jurídico para
Mujeres

nificados sociales en la sociedad.⁴ Este concepto es útil para analizar el cambio climático y los desastres naturales en el contexto socioeconómico y las experiencias vividas por las mujeres en Sudáfrica.

EL MARCO LEGAL DE SUDÁFRICA

La Constitución sudafricana es la piedra angular de su democracia, ya que incorpora una amplia carta de derechos que busca reconocer y abordar las injusticias de nuestro pasado colonial y de apartheid.⁵ La Constitución reconoce la importancia de conceptos y derechos como la dignidad y la igualdad en una democracia formada a partir de las cenizas del apartheid, que había privado a su pueblo de ambos derechos. También promueve el valor de los derechos humanos y las libertades, como la no discriminación por motivos de raza y género.⁶

La Sección 22 de la Constitución establece que todas las personas ciudadanas tienen derecho a elegir su oficio, ocupación o profesión. El contenido normativo de este derecho y su realización se han ampliado mediante la legislación que regula los derechos de las personas que viven en el país a trabajar en condiciones dignas y seguras, sin discriminación. Estas leyes eran necesarias en la Sudáfrica posterior al apartheid, una sociedad construida en gran medida sobre el trabajo de la población negra africana que con demasiada frecuencia trabajaba en condiciones deplorables y sin acceso a ninguna protección laboral.

Así, el marco jurídico reconoce que la democracia constitucional heredó un sistema político y jurídico intrínsecamente patriarcal y discriminatorio, y que para transformar la realidad vivida por las personas más vulnerables, el sistema jurídico debe abordar las barreras sistémicas. La Ley de Relaciones Laborales,⁷ la Ley de Condiciones Básicas de Empleo,⁸ la Comisión de Conciliación, Medi-

ación y Arbitraje⁹ y el Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Laboral (NEDLAC, por sus siglas en inglés) están diseñados para crear un nuevo marco que permita hacer efectivo el derecho constitucional a elegir una profesión u ocupación y a trabajar en un entorno que se aleje del pasado de apartheid.

La Constitución dedica la Sección 24 al derecho de todas las personas del país a un medioambiente que no sea perjudicial para su salud o su bienestar,¹⁰ y amplía el derecho a reconocer la importancia del medioambiente para las generaciones futuras. También exige que se adopten medidas legislativas y de otro tipo que sean razonables para lograr la justicia climática.¹¹

La Ley Nacional de Gestión Ambiental (NEMA, por sus siglas en inglés), promulgada en 1998, fue el principal instrumento legislativo para dar efecto a los derechos ambientales establecidos en la Sección 24 de la Constitución. Esta ley amplía los elementos sustantivos del derecho constitucional a un medioambiente saludable incluyendo aire limpio; un clima seguro y estable; acceso a agua potable y saneamiento adecuado; alimentos saludables y producidos de manera sostenible; entornos no tóxicos en los que vivir, trabajar, estudiar y jugar y una biodiversidad y unos ecosistemas saludables.¹² Además, establece los elementos procedimentales esenciales del derecho que son necesarios para su correcta aplicación, como el acceso a la información, el derecho a participar en la toma de decisiones y el acceso a la justicia y a recursos efectivos, con lo cual garantiza el ejercicio seguro de estos derechos.¹³

En la Sección 233 la Constitución establece la obligación del Estado y de las cortes de

<https://www.gov.za/documents/basic-conditions-employment-act>.

⁹ Labour Relations Act 66 of 1995, *supra* note 7, § 112.

¹⁰ Constitution of the Republic of South Africa, *supra* note 5, § 24(a).

¹¹ *Id.* §24(b).

¹² *Ver Non-toxic environments to live, work, study, and play*, OFF. U.N. HIGH COMM'R HUM. RTS. (Marzo 11, 2022), <https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-03/Flyer-11-March.pdf>.

¹³ National Environmental Management Act, ch. 4, <https://www.gov.za/documents/national-environmental-management-act>.

⁴ Ver Kimberlé Crenshaw, *Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence Against Women of Color*, 43 STAN. L. REV. 1241 (1991).

⁵ Constitution of the Republic of South Africa, 1996 (Ley No. 108 of 1996), <https://www.justice.gov.za/constitution/SACConstitution-web-eng.pdf>.

⁶ *Id.* preámbulo.

⁷ Labour Relations Act 66 of 1995, <https://www.gov.za/documents/labour-relations-act>.

⁸ Basic Conditions of Employment Act 75 of 1997,

tener en cuenta e incorporar las leyes internacionales de las que Sudáfrica es signataria. El Gobierno sudafricano, como signatario del Acuerdo de París, se ha comprometido a alcanzar la neutralidad en carbono para 2050 en su Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC, por sus siglas en inglés). Aunque la NDC en sí misma es solo un compromiso y no una forma vinculante de derecho internacional, sirve como punto de referencia para medir el compromiso general del Estado con el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales a nivel nacional, así como su contribución al esfuerzo internacional más amplio para combatir el cambio climático y promover una transición justa. Para quienes nos dedicamos al litigio estratégico y utilizamos la ley como herramienta para lograr la justicia, es útil evaluar los esfuerzos de mitigación y adaptación de los gobiernos y las empresas.¹⁴

En octubre de 2023, la Asamblea Nacional de Sudáfrica aprobó la Ley del Clima (también conocida como Proyecto de Ley sobre el Cambio Climático, en adelante "Ley del Clima"), que posteriormente fue promulgada por el presidente Cyril Ramaphosa en julio de 2024.¹⁵ El objetivo declarado de la Ley es permitir el desarrollo de una respuesta nacional eficaz al cambio climático y una transición justa a largo plazo hacia una economía y una sociedad bajas en carbono y resilientes al clima para Sudáfrica, en el contexto del desarrollo sostenible. La Ley prevé una respuesta al cambio climático tanto a nivel municipal como provincial, con una adaptación nacional a los efectos del cambio climático y una sección dedicada a las emisiones y la eliminación de gases de efecto invernadero.

La Ley del Clima es un paso adelante dado por el gobierno sudafricano y está en consonancia con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 13, que exige la adopción de medidas urgentes a nivel estatal para combatir el cambio climático y sus impactos.¹⁶ La legislación es ambiciosa, ya que su correcta aplicación no solo tiene el potencial de abordar el pasado, sino también el futuro, por ejemplo, las comunidades afectadas por la



Una inundación en Sudáfrica. Crédito: David_Steel / stock.adobe.com

minería que viven en una crisis social, económica y medioambiental creada por un sector que históricamente ha dado prioridad a los beneficios por encima de los derechos humanos sociales y económicos de las personas trabajadoras marginadas.¹⁷

La Ley del Clima tiene el potencial de garantizar la acción climática por parte del Estado a través de diversas medidas, entre ellas el desarrollo de estrategias y planes de adaptación centrados en las experiencias vividas por quienes viven y trabajan en entornos inseguros y sus alrededores. La ley hace referencia específica al impacto de la transición justa en las mujeres y otras personas trabajadoras vulnerables y establece que la interpretación de la ley debe guiarse por procesos de toma de decisiones que tengan en cuenta las "necesidades y circunstancias especiales de las localidades y las personas que son particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático, incluidas las personas trabajadoras y grupos vulnerables, como las mujeres, especialmente las mujeres empobrecidas y rurales, las infancias y las familias encabezadas por personas menores de edad, adultas mayores, empobrecidas, enfermas y con discapacidad".¹⁸

La Ley del Clima reconoce además la necesidad de crear empleo digno al garantizar una transición justa hacia una economía y una sociedad bajas en carbono y resilientes al clima, así como economías y sociedades ecológicamente sostenibles que contribuyan a la creación de empleo digno para todas las personas, la inclusión social

¹⁴ Ver *South Africa: First Nationally Determined Contribution under the Paris Agreement*, U. N. CLIMATE CHANGE (2021), <https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/South%20Africa%20updated%20first%20NDC%20September%202021.pdf>

¹⁵ Climate Change Act of 2024, https://www.gov.za/sites/default/files/gcis_document/202407/50966climatechangeact222024.pdf.

¹⁶ Ver *Goal 13: Take urgent action to combat climate change and its impacts*, U.N. DEP'T OF ECON. & SOC. AFFAIRS, <https://sdgs.un.org/goals/goal13>.

¹⁷ Ver Makua M. Pretty & Kola O. Odeku, *Harmful Mining Activities, Environmental Impacts and Effects in the Mining Communities in South Africa: A Critical Perspective*, 8 ENV'T ECON. 14-24 (2017), [https://doi.org/10.21511/ee.08\(4\).2017.02](https://doi.org/10.21511/ee.08(4).2017.02).

¹⁸ Climate Change Act of 2024, *supra* note 16, § 3

y la erradicación de la pobreza. Este reconocimiento formal es importante como primer paso hacia el ejercicio efectivo de los derechos; sin embargo, gracias a nuestro trabajo, sabemos que el verdadero poder transformador de las políticas y la legislación reside en su aplicación a nivel sustantivo. El marco jurídico aquí esbozado es una herramienta esencial para la promoción de la igualdad sustantiva desde una perspectiva interseccional, tanto en su interpretación como en su aplicación. A pesar de la aprobación y promulgación de la Ley del Clima, esta no se ha puesto en práctica y no ha demostrado su aplicación práctica en las comunidades mencionadas. Como resultado, no está cumpliendo su objetivo y, en esta fase, no podemos evaluar de manera sustantiva su impacto.

EN LA INTERSECCIÓN DEL MEDIOAMBIENTE, EL MUNDO DEL TRABAJO Y LA VIVIENDA

En Sudáfrica, la mayoría de las personas consideradas empobrecidas o en situación de pobreza residen en zonas propensas a desastres relacionados con el clima (inundaciones, sequías, tormentas, etc.) porque viven en asentamientos informales.¹⁹ Cada vez más, los desastres climáticos destruyen hogares, infraestructuras y medios de vida, provocando pérdidas económicas inmediatas y a largo plazo, migraciones y desplazamientos de hogares y lugares de trabajo. Aunque Sudáfrica es elogiada por su amplio marco de derechos humanos, especialmente por sus disposiciones socioeconómicas, la realidad vivida de las mujeres negras en Sudáfrica está muy lejos del ideal previsto en la Constitución, y queda mucho por hacer para transformar sustancialmente sus vidas.

Las mujeres y las niñas se ven históricamente afectadas de manera más desproporcionada por el desplazamiento²⁰ y se enfrentan a un mayor riesgo de sufrir violencia, explotación y pérdida de redes sociales y sistemas de apoyo.²¹ Además,

las mujeres suelen ser las más afectadas por la inseguridad alimentaria.²² El cambio climático provoca cambios en los patrones de precipitación, aumento de las temperaturas y fenómenos climáticos extremos, lo que puede dar lugar a una disminución de los rendimientos agrícolas y poner en peligro la seguridad alimentaria de las mujeres y sus familias.²³ Las mujeres suelen ser las principales responsables de la producción de alimentos y son más propensas a dedicarse a la agricultura de subsistencia.²⁴ En los países en desarrollo las mujeres son más vulnerables económicamente debido a su trabajo en la agricultura, la agricultura de subsistencia y el comercio informal.²⁵

Dada la historia patriarcal y colonial de discriminación racial y de género del país, las mujeres en particular se enfrentan a numerosas barreras históricas y sistémicas a la hora de acceder a la tierra en Sudáfrica. Las políticas del apartheid y su marco legal discriminatorio de segregación y denegación de los derechos humanos básicos a toda la ciudadanía significaban que, para que las mujeres negras africanas pudieran encontrar empleo y trabajar en ciudades y suburbios designados como exclusivos para blancos, debían obtener la aprobación del Estado en forma de un "documento de identidad" oficial.²⁶ Las mujeres no podían moverse libremente ni vivir en cualquier lugar del país. El legado del apartheid y su relegación de los cuerpos de las personas negras a la tenencia informal ha dejado un impacto profundo y duradero en nuestros derechos sobre la tierra y la vivienda.

La tierra ha sido la principal moneda de cambio para establecer el poder y el control a nivel mundial, y la clase social, la raza y el origen socioeconómico determinan en gran medida quién tiene acceso a la tierra, la vivienda o a oportunidades

¹⁹ Ver Khanyi Mlaba & Gugulethu Mhlungu, *How Is Apartheid's Legacy Making Climate Change Impacts Worse in South Africa?*, GLOBAL CITIZEN (Abril 26, 2022), <https://www.globalcitizen.org/en/content/apartheid-climate-change-impact-south-africa/> (última visita Noviembre 7, 2024).

²⁰ Ver *South Africa's National Policy Framework for Women's Empowerment and Gender Equality*, THE OFF. ON THE STATUS OF WOMEN, https://www.dffe.gov.za/sites/default/files/docs/national_policy_framework.pdf.

²¹ Ver Maite Nkoana-Mashabane, *Women Adapt to Climate Change* (2012), <https://oneworldgroup.co.za/wp-content/uploads/2014/12/OneWorld-2012-Thuto-ya-Batho-Women-Adapt-to-Climate-Change-OneWorld-Sustainable-Investme.pdf>.

²² Ver *The State of Food and Agriculture: Climate Change, Agriculture and Food Security*, U.N. FOOD & AGRIC. ORG (2016), <http://www.fao.org/3/a-i6030e.pdf>.

²³ Ver Emmanuel Niyonzima, *Examining Impacts of Climate Change on Women Health and Food Security*, 8 Int'l J. Acad. Pedagogical Res (2024).

²⁴ Ver *Women's Contributions to Agricultural Production and Food Security: Current Status and Perspectives*, U.N. FOOD & AGRIC. ORG., <https://www.fao.org/4/x0198e/x0198e02.htm>.

²⁵ Ver *Women in the Informal Economy*, UN WOMEN, <https://www.unwomen.org/en/news/in-focus/csw61/women-in-informal-economy>.

²⁶ Ver *"Dom Pas": History of Worker Control*, FOSATU WORKER NEWS (1983), https://disa.ukzn.ac.za/sites/default/files/pdf_files/FwMar83.1562.7624.000.019.Mar1983.5.pdf.

laborales dignas.²⁷ Este legado del apartheid sigue siendo muy visible en el caso de las mujeres negras de Sudáfrica que viven en comunidades empobrecidas y de clase trabajadora, como asentamientos informales, municipios y zonas rurales, y se ven obligadas a recorrer largas distancias o a dejar atrás a sus familias para acceder a oportunidades laborales. Estas desigualdades y formas de discriminación entrecruzadas obligan a las mujeres a vivir y trabajar en entornos inseguros para mantener a sus familias.

Las inundaciones de 2022 en la provincia de KwaZulu-Natal pusieron en evidencia la precaria situación de quienes residen en los asentamientos informales y las zonas rurales frente al cambio climático y sus devastadores efectos.²⁸ La provincia sufrió fuertes lluvias que provocaron graves inundaciones y deslizamientos de tierra que destruyeron miles de viviendas, negocios e infraestructuras, y causaron la muerte de unas 450 personas.²⁹ Las devastadoras consecuencias de estas inundaciones pusieron de manifiesto las profundas desigualdades del país, pues fueron las personas empobrecidas de Sudáfrica las que más sufrieron. Parece que no existe una estrategia integral y que el gobierno se limita a confiar en los sistemas de alerta meteorológica temprana para proporcionar información sobre las condiciones meteorológicas inminentes, sin abordar el impacto en la realidad vivida de las comunidades más afectadas ni tomar medidas significativas para mejorar las condiciones de los grupos marginalizados.



La central térmica de carbón de Kusile, en Sudáfrica. Crédito: Stef / stock.adobe.com

Sudáfrica es especialmente vulnerable al cambio climático, ya que las temperaturas en las regiones centrales del sur de África están aumentando casi al doble de la tasa media mundial.³⁰ El lugar donde viven las personas influye directamente en su proximidad a la desigualdad y las violaciones de los derechos humanos. Por lo tanto, el cambio climático no solo afecta al medioambiente, sino también al legado histórico y al contexto que ha llevado a las personas a encontrarse donde están hoy en día.

Tanto en los municipios como en las zonas rurales, las mujeres soportan la carga de estos cambios ambientales, en particular las que realizan labores de cuidado no remuneradas en sus hogares y comunidades.³¹ En situaciones en las que la protección social es limitada, las mujeres suelen asumir el papel de cuidadoras principales de las infancias, las personas enfermas o adultas mayores, por lo que abandonan la economía formal. Tras los eventos de cambio climático extremo, como olas de calor, sequías, inundaciones y huracanes, las mujeres son más propensas a convertirse en cuidadoras de personas familiares enfermas y heridas.³²

²⁷ Ver *Race and Ethnicity in South Africa*, South African Hist. Online (2018), <https://www.sahistory.org.za/article/race-and-ethnicity-south-africa>.

²⁸ Ver *Children's Lives and Rights at Risk Due to KwaZulu-Natal Floods*, UNICEF (2022), <https://www.unicef.org/southafrica/press-releases/childrens-lives-and-rights-risk-due-kwazulu-natal-floods>.

²⁹ Ver *Death Toll from Flooding in South Africa's KZN Rises to 459*, BLOOMBERG (Mayo 29, 2022), <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-05-29/death-toll-from-flooding-in-south-africa-s-kzn-rises-to-459>.

³⁰ Ver Robert Scholes & Francois Engelbrecht, *If We Don't Take Climate Action Now, This is What Life in South Africa Will Look Like*, CTR. FOR ENVTL. RIGHTS (Septiembre 28, 2021), <https://cer.org.za/news/if-we-dont-act-now-on-climate-change-this-is-what-life-in-south-africa-will-look-like..>

³¹ Ver Jacques Charmes, *The Unpaid Care Work and the Labour Market: An Analysis of Time Use Data Based on the Latest World Compilation of Time-Use Surveys*, INT'L LABOUR ORG. (2019), https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@gender/documents/publication/wcms_732791.pdf.

³² Ver Sherilyn MacGregor et al., *Caring in a Changing Climate: Centering Care Work in Climate Action*, OXFAM (Febrero 23, 2022), <https://oxfamlibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621353/rr-caring-in-a-changing-climate-230222-en.pdf;jsessionid=BD6114147FA09B977C7D617072CDF706?sequence=1>

Cuando no hay acceso a servicios básicos como combustible y agua, las mujeres suelen tener que recoger agua y leña en las zonas circundantes a la vivienda. También son más propensas a participar en la agricultura de subsistencia y la cría de ganado para garantizar la seguridad alimentaria de sus hijos, hijas y familias. Estos cambios modifican la dinámica tanto del hogar como de la comunidad.³³

Las mujeres que viven y trabajan en granjas corren mayores riesgos de salud debido a la continua relación de dependencia que los propietarios de las granjas tienen con la agricultura industrial y el uso de sustancias tóxicas, como productos químicos, pesticidas y fertilizantes. Esto es preocupante para la salud y el bienestar de las mujeres que trabajan en granjas, especialmente en el contexto del cambio climático global y sus efectos sobre el medioambiente y los sistemas de salud en general. Se prevé que el aumento de las temperaturas intensifique la toxicidad de los contaminantes, incluidos los contaminantes atmosféricos en las zonas urbanas, y aumente la sensibilidad de los organismos a los factores de estrés químico.³⁴

Estamos empezando a reconocer la necesidad de aplicar de manera interseccional y sustantiva los marcos normativos y jurídicos, ya que las diversas formas de discriminación que sufren las mujeres están interrelacionadas.

LA EVOLUCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA SOBRE LOS DERECHOS INTERRELACIONADOS

Las cortes sudafricanas han desarrollado el contenido normativo relativo a la aplicabilidad e interpretación del derecho a un medioambiente saludable. La Corte Suprema de Apelación dictaminó que la inclusión en la Constitución de los derechos medioambientales como derechos humanos fundamentales y justiciables exige que las consideraciones medioambientales reciban el reconocimiento y el respeto adecuados en los procesos administrativos del país. En el caso *Director Mineral Development Gauteng Region and Another v. Save the Vaal Environment and Others*, la Corte dictaminó que "junto con el cambio en el clima ideológico, también debe producirse un cambio en nuestro enfoque jurídico y administra-

tivo de las cuestiones medioambientales".³⁵

En el caso de *BP Southern Africa (Pty) Ltd*³⁶ la Corte debatió la amplia interpretación del derecho a un medioambiente saludable, que incluía categorías especializadas y más antiguas de contaminación, conservación y salud, en consonancia con el derecho internacional recogido en diversos convenios y tratados internacionales. La Corte sostuvo que se trataba de un derecho compuesto que incluía consideraciones sociales, económicas y culturales para garantizar, en última instancia, un medioambiente equilibrado. El caso ilustra a la perfección cómo las cortes están desarrollando una jurisprudencia basada en principios de igualdad sustantiva, teniendo en cuenta no solo la ley y los hechos que se les presentan, sino también la realidad y las experiencias vividas de las personas más afectadas por la decisión de la Corte.

Sostenemos que una perspectiva interseccional aplicada al derecho no solo tiene en cuenta las distintas categorías de identidad de las mujeres, sino que también examina la intersección de la discriminación a la que se enfrentan y cómo dicha discriminación afecta diversos derechos. Un ejemplo de un sector que tiene un carácter marcado de género es el trabajo doméstico, que incluye tanto el trabajo doméstico remunerado fuera del hogar como el trabajo de cuidados no remunerado dentro del hogar. "El trabajo doméstico sigue siendo un sector altamente feminizado, en el que el 80% de las personas trabajadoras domésticas son mujeres que carecen de acceso a cualquier tipo de cobertura de seguridad social".³⁷ El reciente caso *Mahlangu* de la Corte Constitucional³⁸ ha puesto de relieve el impacto del patriarcado en la capacidad de las trabajadoras domésticas para acceder a la protección social en forma de medidas de salud y seguridad en el trabajo que están a disposición de otras personas trabajadoras. El caso es un ejemplo crítico de cómo una clase o grupo específico de personas fue discriminado al ser excluido de la indemnización y del derecho a la seguridad social en función del trabajo que realizan.

³⁵ Director: Mineral Development, Gauteng Region and Another v. Save the Vaal Environment and Others, (133/98) [1999] ZASCA 9; [1999] 2 All SA 381 (A) (Marzo 12, 1999).

³⁶ BP Southern Africa (Pty) Ltd v. MEC for Agriculture, Conservation, Environment and Land Affairs, 2004 (5) SA 124 (W).

³⁷ Ver *Who are domestic workers*, INT'L LABOUR ORG., <https://www.ilo.org/global/topics/domestic-workers/who/lang-en/index.htm>.

³⁸ *Mahlangu and Another v. Minister of Labour and Others*, (CCT306/19) [2020] ZACC 24; 2021 (1) BCLR 1 (CC); [2021] 2 BLLR 123 (CC); (2021) 42 ILJ 269 (CC) (Noviembre 19, 2020).

³³ *Id.*

³⁴ Ver *Health Impacts of Air Quality and Energy*, WORLD HEALTH ORG., <https://www.who.int/teams/environment-climate-change-and-health/air-quality-energy-and-health/health-impacts>.

Como señalamos al principio de este documento los derechos son indivisibles, por lo que cuando una persona o un grupo de personas sufren una forma de violación de los derechos, también se enfrentan a otras, en mayor o menor medida. En nuestra experiencia de trabajo con mujeres en Sudáfrica, existe una fuerte conexión entre su derecho a un medioambiente saludable y otros derechos humanos como la dignidad, la igualdad, la vivienda, la tierra y el trabajo digno. Nuestras cortes, por ejemplo, han reconocido el vínculo directo entre el derecho a un medioambiente saludable y el derecho a la dignidad, la igualdad y el trabajo digno. En el caso de *Bato Star*, la Corte Constitucional trató de ampliar el acceso a la industria pesquera a comunidades anteriormente desfavorecidas, reconociendo el compromiso constitucional con la igualdad en consonancia con los objetivos de la Ley de Recursos Marinos Vivos (MLRA, por sus siglas en inglés).³⁹

En los casos relacionados con la seguridad alimentaria y el equilibrio entre las obligaciones del Estado y los derechos de los actores privados a desarrollar la tierra, las cortes han reconocido la necesidad de garantizar la seguridad alimentaria y los posibles impactos del cambio climático en caso de que se ceda tierra fértil al desarrollo.

En el caso *Philippi Horticultural Area Food & Farming Campaign v. MEC for Local Government, Environmental Affairs and Development Planning*, la Corte Superior suspendió una decisión administrativa que permitía el desarrollo urbano, ordenando que se consideren más detenidamente los efectos del cambio climático.⁴⁰ Esta decisión concuerda con las afirmaciones anteriores de este documento, que hacen hincapié en que el derecho constitucional a un medioambiente saludable no solo refleja las preocupaciones actuales, sino también las necesidades de las generaciones futuras.

El acceso al agua potable es un reto en Sudáfrica debido a una combinación de recursos hídri-



Una mujer en Sudáfrica va al trabajo. Crédito: poco_bw / stock.adobe.com

cos limitados, un mantenimiento inadecuado de las infraestructuras hídricas y un aumento de la demanda.⁴¹ Como resultado, los litigios en este ámbito han desarrollado la legislación para reconocer las necesidades entrecruzadas relacionadas con el acceso al agua. En 2023 la empresa Thungela Operations recurrió una decisión que denegaba una licencia de uso de agua para una mina de carbón propuesta.⁴² La Corte consideró que la región ya estaba afectada por una gran contaminación del agua procedente de otras actividades mineras y concluyó que la concesión de la licencia pondría aún más en peligro un importante recurso hídrico. Es significativo que la Corte considerara que Thungela Operations no había tenido debidamente en cuenta el cambio climático en sus medidas de mitigación.⁴³

En otro caso la Corte Superior dictaminó que la decisión de permitir la exploración de petróleo y gas a lo largo de la Costa Salvaje de Sudáfrica era ilegal, por lo que detuvo el proyecto.⁴⁴ La Corte determinó que el proceso de concesión de permisos no solo excluía a las comunidades afectadas e ignoraba sus prácticas culturales, sino que tampoco realizaba una evaluación del cambio climático.⁴⁵ Este caso ilustra el importante papel de la Corte en la resolución de asuntos que pueden tener repercusiones intergeneracionales

⁴¹ Ver Leleti Maluleke, *Poor Governance Exacerbates South Africa's Water Crisis*, GOOD GOVERNANCE AFRICA (Marzo 25, 2024), <https://gga.org/poor-governance-exacerbates-south-africas-water-crisis/>.

⁴² Thungela Operations (Pty) Ltd v. Chief Director, Water Use License Management: Department of Water and Sanitation and Others, (WT04/22/GP) [2023] ZAWT 1 (Abril 26, 2023).

⁴³ *Id.* para. 10.

⁴⁴ Ver *SA's Laws Aren't Geared to Protecting Against Climate Change: Judges Are Trying to Fill the Gap*, UNIV. OF THE WITWATERSRAND JOHANNESBURG (Abril 2024), <https://www.wits.ac.za/news/latest-news/opinion/2024/2024-04/sas-laws-arent-geared-to-protecting-against-climate-change-judges-are-trying-to-fill-the-gap.html>.

⁴⁵ *Id.*

³⁹ *Bato Star Fishing (Pty) Ltd v. Minister of Environmental Affairs and Tourism*, 2004 (4) SA 490 (CC) para. 53.

⁴⁰ *Philippi Horticultural Area Food & Farming Campaign v. MEC for Local Government, Environmental Affairs and Development Planning*, 2020 ZAWHC 8, <https://climatecasechart.com/non-us-case/philippi-horticultural-area-food-farming-campaign-et-al-v-mec-for-local-government-environmental-affairs-and-development-planning-western-cape-et-al/>.

en las comunidades. Hacemos hincapié en que el derecho de las mujeres a la tierra para uso agrícola o de subsistencia y el acceso a los recursos marinos debe considerarse desde una perspectiva interseccional que tenga en cuenta la raza, la etnia, la religión, las tradiciones y costumbres, la situación económica, la discapacidad, la orientación sexual, la identidad y expresión de género y las características sexuales. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales (UNDROP, por sus siglas en inglés) aborda explícitamente los estereotipos de género a los que se enfrentan las mujeres rurales y campesinas. Es fundamental que se tengan en cuenta estos factores a medida que evoluciona la jurisprudencia y se desarrolla el contenido normativo de estos derechos.

La expansión de la agricultura industrial y los proyectos y productos extractivos ha dado lugar a violaciones generalizadas de los derechos relacionados con la tierra y muchos otros derechos interrelacionados, como las costumbres y la cultura. Las cuestiones relacionadas con el uso y el control se plantean con mayor frecuencia ante nuestras cortes, como ilustran los casos que hemos mencionado en este documento. La impunidad de las empresas y los riesgos de captura corporativa tienen numerosos impactos de género que deben hacerse visibles. Si bien los Estados son los principales responsables en virtud del derecho internacional, con la obligación bien establecida de respetar, proteger y cumplir los derechos humanos, las empresas (en particular las que operan a nivel transnacional) han gozado en gran medida de impunidad. Los mecanismos internacionales y nacionales de rendición de cuentas aún no consideran sistemáticamente a las empresas como responsables de obligaciones en materia de derechos humanos. En su mayoría, las iniciativas para garantizar que las empresas respeten los derechos humanos han sido principalmente voluntarias; sin embargo, existen precedentes que establecen que las entidades empresariales tienen obligaciones directas en virtud del derecho internacional, incluido el derecho internacional de los derechos humanos.⁴⁶

⁴⁶ Ver generally, Menno T. Kamminga, *Corporate Obligations under International Law*, OFF. U.N. HIGH COMM'R HUM. RTS. (Agosto 17, 2004), <https://www2.ohchr.org/english/issues/globalization/business/docs/kamminga.doc>; Ekaterina Aristova & Carlos Lopez, *Corporate Accountability for Human Rights Abuses*, INT'L FED'N FOR HUMAN RIGHTS (Junio 2021), https://www.fidh.org/IMG/pdf/corporate_accountability_guide_version_web.pdf; *UK Okpabi et al v. Shell: UK Supreme Court Reaffirms Parent Companies May Owe a Duty of Care Towards Communities Impacted by their Subsidiaries in Third*

El hecho de que el Gobierno sudafricano no haya reorientado los recursos hacia materiales sostenibles, como las energías renovables, y siga invirtiendo en petróleo y gas resulta frustrante y contradice los compromisos de justicia climática que se han adquirido. Esto ha llevado recientemente a las personas activistas medioambientales a acudir a la Corte Superior en un intento por proteger el interés público y el medioambiente de las decisiones de perforación de *TotalEnergies*.⁴⁷ A pesar de la oposición de la comunidad, el ministro de Silvicultura, Pesca y Medio Ambiente dio luz verde a *TotalEnergies* para perforar pozos exploratorios, lo que no solo afecta al océano, sino también a las comunidades costeras cuyo sustento depende del bienestar de este. La decisión de permitir la perforación se tomó sin tener en cuenta, o casi sin tener en cuenta, el medioambiente ni los medios de vida y el patrimonio cultural de las comunidades costeras marginalizadas.⁴⁸ En este caso se prestó poca atención a las mujeres y al 95% de las familias que dependían de la pesca a pequeña escala para su supervivencia, incluso después de que la comunidad se opusiera a la perforación.

Como organización nos preocupan las decisiones gubernamentales que no se ajustan a los compromisos de Sudáfrica en materia de cambio climático. Durante el último discurso sobre el estado de la nación, en febrero de 2024, el presidente reconoció que Sudáfrica cuenta con abundantes recursos solares y eólicos con capacidad para crear miles de puestos de trabajo en el sector de las energías renovables. Sin embargo, el Proyecto de Ley de Desarrollo de Recursos Petroleros (en inglés: UPRD Bill) contradice directamente los esfuerzos por abandonar la extracción de combustibles fósiles.⁴⁹ Los estudios demuestran que

Countries, OPINIO JURIS (Febrero 16, 2021), <http://opiniojuris.org/2021/02/16/uk-okpabi-et-al-v-shell-uk-supreme-court-reaffirms-parent-companies-may-owe-a-duty-of-care-towards-communities-impacted-by-their-subsidiaries-in-third-countries/>; Milieudefensie et al. v. Royal Dutch Shell plc., Mayo 26, 2021, http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2021/20210526_8918_judgment-2.pdf.

⁴⁷ *South Africa: Legal Challenge Launched Against TotalEnergies Drilling Decision*, NATURAL JUSTICE, <https://naturaljustice.org/south-africa-legal-challenge-launched-against-totalenergies-drilling-decision/>.

⁴⁸ *Ver To Protect Oceans and Livelihoods: Western Cape High Court Set to Hear Another Case Against TotalEnergies Drilling Plans in South African Waters*, THE GREEN CONNECTION (Noviembre 6, 2024), <https://thegreenconnection.org.za/2024/11/06/to-protect-oceans-and-livelihoods-western-cape-high-court-set-to-hear-another-case-against-totalenergies-drilling-plans-in-south-african-waters/>.

⁴⁹ *Ver Committee Meeting: Upstream Petroleum Resources*

esta explotación contribuirá inevitablemente a las emisiones de gases de efecto invernadero, que los compromisos climáticos de Sudáfrica pretenden reducir. Además, un estudio realizado en una refinería de petróleo en Durban reveló un aumento de los riesgos para la salud de las comunidades situadas cerca de estas instalaciones.⁵⁰ La Corte Constitucional, en el caso *Rahube v. Rahube*, declaró que tanto durante el apartheid como después de este, las mujeres negras sufrieron una triple discriminación por motivos de clase, raza y género.⁵¹ Esto provocó que, incluso después del apartheid, las mujeres negras no disfrutaran plenamente de los derechos que les otorgaba la Constitución sudafricana. Naturalmente, debido a la diferencia en el uso y disfrute de la tierra en las zonas rurales, junto con el acceso desigual al que se enfrentan las mujeres negras, los efectos de la crisis climática se experimentan de manera diferente. Por ejemplo, ciudades como Johannesburgo han experimentado una rápida urbanización, con una demanda de vivienda en continuo aumento. En la actualidad el modo predominante de suministro de viviendas asequibles en Sudáfrica confina a los hogares con bajos ingresos a la periferia urbana, lejos de las oportunidades económicas, el trabajo y los servicios esenciales.⁵² Como resultado, la mayoría de las mujeres negras empobrecidas viven en asentamientos informales, que a menudo se construyen sin planificación oficial, con una consideración mínima de los sistemas de drenaje y alcantarillado y, desde luego, sin evaluaciones adecuadas del impacto medioambiental.

La Corte Constitucional nos recuerda en el caso *Mahlangu* que el poder de un enfoque interseccional reside en su capacidad para dar luces sobre las experiencias y vulnerabilidades de grupos que han sido eliminados o invisibilizados. Las mujeres que viven y trabajan en condiciones precarias, como en el sector de la agricultura, la minería, la pesca o en zonas rurales, fueron colocadas allí por nuestra historia colonial y de apartheid, y

siguen atrapadas allí por ciclos intergeneracionales de pobreza. Sus desigualdades no han hecho más que agravarse con el paso de los años, ya que el Estado no ha logrado reparar y abordar de manera adecuada y sustantiva las necesidades de las mujeres negras, que siguen sufriendo discriminación en nuestra sociedad. Los casos y sentencias que hemos analizado son indicadores de lo que se puede lograr cuando se defienden los derechos humanos y los valores, normas y principios constitucionales. Sin embargo, sin una perspectiva interseccional, seguimos estando lejos de alcanzar los ideales de la Constitución.

CONCLUSIÓN

Los numerosos debates sobre la mejor manera de abordar el cambio climático a menudo parecen ser un tema que concierne solo a una minoría privilegiada. Mantenemos la idea de que una perspectiva feminista interseccional es fundamental para integrar un enfoque de género en las estrategias que destacan los factores sociales, económicos y políticos que contribuyen a la vulnerabilidad de las mujeres y los grupos marginalizados ante el cambio climático. Una perspectiva interseccional requiere que cualquier estrategia se base en las voces y experiencias de las mujeres marginalizadas que viven y trabajan en entornos precarios. La participación activa es esencial para garantizar una toma de decisiones eficaz y proactiva que conduzca a una sociedad y un clima más justo.

Para hacer frente al cambio climático es necesario reforzar las medidas de adaptación y de mitigación. Los Estados partes y el sector privado deben desempeñar un papel activo en la promoción y la aplicación de estrategias de mitigación, entre ellas la reducción de las emisiones de carbono y la inversión en energías renovables. Las medidas de adaptación consisten en mejorar la resiliencia ante fenómenos inmediatos mediante la creación de procesos, prácticas y estructuras que minimicen los daños potenciales asociados al cambio climático. Esto debe hacerse desde una perspectiva de género, centrándose en el cambio sustantivo de los resultados para los grupos empobrecidos y marginalizados de nuestra sociedad, en particular las mujeres negras.

Si bien la Ley del Clima menciona expresamente la necesidad de considerar a los grupos marginalizados, incluidas las mujeres, nuestras leyes —y las personas que las aplican— deben hacer mucho más para generar cambios en Sudáfrica. En las comunidades donde trabaja el WLC, las

Development Bill: Public Hearings, PARLIAMENTARY MONITORING GRP. (Noviembre 18, 2022), <https://pmg.org.za/committee-meeting/36055/>.

⁵⁰ *Ver Oil Refinery Blast is One More Reason South Africa Should Take Industrial Risks Seriously*, THE CONVERSATION (2020), <https://theconversation.com/oil-refinery-blast-is-one-more-reason-south-africa-should-take-industrial-risks-seriously-151779>.

⁵¹ *Rahube v. Rahube and Others* (CCT319/17) [2018] ZACC 42; 2019 (1) BCLR 125 (CC); 2019 (2) SA 54 (CC) (Octubre 30, 2018)

⁵² *Ver New Research Reveals How to Build a City Where People and the Environment Can Thrive*, SOUTH AFRICAN AFFORDABLE HOUSING (Octubre 2021), <https://saaffordablehousing.co.za/new-research-reveals-how-to-build-a-city-where-people-and-the-environment-can-thrive/>.

mujeres tienen poco o ningún conocimiento de la legislación o de su intención de hacer realidad sus derechos constitucionales. El hecho de que la Ley del Clima no se haya puesto en práctica a pesar de haber sido promulgada como ley significa que aún no ha demostrado su aplicación práctica en estas comunidades, por lo que no cumple su objetivo previsto.

Aunque la Ley del Clima tiene el potencial de ser una herramienta transformadora, como se ha ilustrado anteriormente, es necesario impartir más educación y sensibilización basada en los derechos sobre sus objetivos. El Estado debe hacer más para garantizar que las personas sudafricanas de a pie conozcan sus derechos y tengan acceso tangible a ellos en virtud de la legislación que adopte. Como mecanismo de rendición de cuentas, la Ley del Clima solo puede ser eficaz si se pone en práctica, se utiliza activamente y si su impacto se mide de forma sustantiva. Sin ello corremos el riesgo de crear una vez más una estructura de igualdad formal, en la que las mujeres y las comunidades marginalizadas tienen derechos sobre el papel, pero no disfrutan de ellos de forma sustantiva.

Para garantizar el desarrollo sostenible y una sociedad justa, tal y como se prevé en nuestra Constitución, las leyes, políticas y estrategias deben centrarse en la naturaleza interrelacionada y conectada de los derechos a un medioambiente saludable, a condiciones de trabajo justas y favorables, a la igualdad y a la dignidad. En nuestra opinión, un enfoque holístico y multifacético, intersectorial, feminista y que busque abordar las necesidades inmediatas y sustantivas de las personas más vulnerables y afectadas es la única manera de lograr un medioambiente limpio, saludable y sostenible para todas las personas.

LA LIBERTAD EMPRESARIAL GUIADA POR LOS PRINCIPIOS DEL CUIDADO Y LA NO EXTRACCIÓN PARA UNA TRANSICIÓN JUSTA

BERYL TER HAAR¹

Global | Escrito originalmente en inglés

Introducción

Hay muchas partes involucradas en la transición de una economía insostenible, que explota el clima y a las personas, hacia una economía sostenible y que respete los límites planeta y el bienestar de la población, incluidos los gobiernos y las empresas.² Para lograr una transición justa que incluya a todas las personas y asegure el acceso a trabajos decentes,³ la Organización Internacional del Trabajo (OIT) creó sus directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todas las personas, que fueron respaldadas por la OIT en 2023 en la Resolución relativa a una transición justa hacia economías y sociedades sostenibles desde el punto de vista medioambiental para todas las personas⁴ y que establecen un posible camino a seguir. Las directrices OIT de 2015 son el fundamento

de la arquitectura política de las Naciones Unidas para una transición justa.⁵ Más aún, el concepto de trabajo decente está presente en el preámbulo del Acuerdo de París (2016)⁶ y en el Informe Cooperación para el Desarrollo de la OCDE de 2024 titulado *Combatir la pobreza y las desigualdades mediante la transición verde*.⁷ La COP28 incluyó un enfoque específico frente al trabajo decente en su *Programa de trabajo para una transición justa*.⁸

De acuerdo a la OIT, dentro de este enfoque se espera que las empresas “garanticen que las consideraciones frente al trabajo decente y productivo hagan parte de sus acciones climáticas y ambientales así como sus medidas de debida diligencia”.⁹ Este artículo afirma que el camino trazado hacia el trabajo decente, no será suficiente para garantizar esta expectativa, principalmente porque la libertad de las empresas para operar bajo la ley carece de una orientación basada en principios generales que determinen el alcance de dicha libertad.¹⁰ Para superar ese problema se

¹ Profesora de la Universidad de Varsovia y directora del Centro de Estudios Internacionales y Europeos sobre Derecho Laboral (CIELLS, por sus siglas en inglés) de esta misma universidad en Polonia. Profesora titular de Derecho Laboral Europeo y Comparado en la Universidad de Groninga, Países Bajos.

² ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO [OIT], DIRECTRICES DE POLÍTICA PARA UNA TRANSICIÓN JUSTA HACIA ECONOMÍAS Y SOCIEDADES AMBIENTALMENTE SOSTENIBLES PARA TODOS § 9 (2015), <https://www.ilo.org/es/publications/directrices-de-politica-para-una-transicion-justa-hacia-economias-y> [en adelante, Directrices OIT de 2015]; *ILO Helpdesk: Business and a Just Transition*, OIT (Agosto 20, 2024), <https://www.ilo.org/resource/other/ilo-helpdesk-business-and-just-transition>.

³ Especificación tomada del subtítulo de: TONIA NOVITZ, TRADE, LABOUR AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT: LEAVING NO ONE IN THE WORLD OF WORK BEHIND (2024).

⁴ OIT, ILC.111/Resolution V, *Resolución relativa a una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos* (Junio 16, 2023) [en adelante, Resolución OIT de 2023], <https://www.ilo.org/es/resource/ilc/111/resoluci%C3%B3n-relativa-una-transici%C3%B3n-justa-hacia-econom%C3%ADas-y-sociedades>.

⁵ *UN Agencies Team Up to Promote Decent Work in Climate Change Context*, UN CLIMATE CHANGE (Marzo 14, 2017), <https://unfccc.int/news/un-agencies-team-up-to-promote-decent-work-in-climate-change-context>.

⁶ *El Acuerdo de París*, ONU CAMBIO CLIMÁTICO <https://unfccc.int/es/acerca-de-las-ndc/el-acuerdo-de-paris> (última visita Octubre 20, 2024).

⁷ ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE), *DEVELOPMENT CO-OPERATION REPORT 2024: TACKLING POVERTY AND INEQUALITIES THROUGH THE GREEN TRANSITION* (2024), https://www.oecd.org/en/publications/development-co-operation-report-2024_357b63f7-en/full-report.html.

⁸ *COP28: Overall Outcome & EU Reactions*, EUROPEAN COMMISSION (Enero 24, 2024), <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&furtherNews=yes&newsId=10741>.

⁹ OIT, *ILO Helpdesk*, *supra* nota 2.

¹⁰ Esta idea está inspirada en los siguientes trabajos: ALAIN SUPLOT, *THE SPIRIT OF PHILADELPHIA: SOCIAL JUSTICE VS. THE TOTAL MAR-*

**Beryl ter Haar**

Profesor de la Universidad de Varsovia y director del Centro de Estudios Internacionales y Europeos de Derecho Laboral (CIELLS) de la Universidad de Varsovia, Polonia, y profesor titular de Derecho Laboral Europeo y Comparado de la Universidad de Groninga, Países Bajos.

introducirán dos principios legales nuevos, de cuidado y de no extracción, como obligaciones recíprocas propuestas a la libertad de empresa; los argumentos que sustentan esta propuesta estarán consignados en una lectura actualizada de la pirámide de responsabilidad social corporativa de Carroll (CSR, por sus siglas en inglés) que establece que las cuatro responsabilidades (económica, legal, ética y filantrópica) son un todo integrado, en vez de entenderlas como responsabilidades secuenciales o jerárquicas.¹¹ Las actividades que se esperan de las empresas son aquellas que también forman parte de la CSR, en particular la aplicación de la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social de la OIT¹² y los Principios rectores sobre empresas y los derechos humanos¹³ del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (en adelante, ONU).¹⁴ Además, la CSR pareciera haberse transformado en sostenibilidad empresarial, lo que está en el centro de la transición justa.¹⁵

KET (2012); WOLFGANG STREECK, HOW WILL CAPITALISM END (2017); PAUL COLLIER, THE FUTURE OF CAPITALISM: FACING THE NEW ANXIETIES (2018); KATE RAWORTH, DOUGHNUT ECONOMICS: SEVEN WAYS TO THINK LIKE A 21ST CENTURY ECONOMIST (2017); Dominique Méda, *The Future of Work: The Meaning and Value of Work in Europe* (ILO Rsch. Paper No. 18, 2016), <https://www.ilo.org/publications/future-work-meaning-and-value-work-europe>; así como el proyecto de investigación N-EXTLAW financiado por el Consejo Europeo de Investigación, que se concentra en prácticas económicas no extractivistas y se lleva a cabo en el Amsterdam Centre for Transformative Private Law. *Ver What is the N-EXTLAW Project?*, N-EXTLAW, <https://www.nonextractivefuture.eu/the-project/> (última visita Octubre 31, 2024).

¹¹ Archie B. Carroll, *Carroll's Pyramid of CSR: Taking Another Look*, 1 INT'L J. CORP. SOC. RESP., no. 3 (2016), <https://jcsr.springeropen.com/articles/10.1186/s40991-016-0004-6>.

¹² OIT, DECLARACIÓN TRIPARTITA DE PRINCIPIOS SOBRE LAS EMPRESAS MULTINACIONALES Y LA POLÍTICA SOCIAL (DECLARACIÓN SOBRE LAS EMPRESAS MULTINACIONALES) (2023) [en adelante, Declaración EMN de la OIT], <https://www.ilo.org/es/publications/declaracion-tripartita-de-principios-sobre-las-empresas-multinacionales-y-1>.

¹³ John Ruggie (Representante especial de la Secretaría General), Consejo de Derechos Humanos, *Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos. Puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para "proteger, respetar y remediar"*, U.N. Doc. A/HRC/17/31, (Marzo 21, 2011) [en adelante PR de la ONU], <https://digitallibrary.un.org/record/720245?ln=es&v=pdf>.

¹⁴ Cf., OIT ILO Helpdesk, *supra* nota 2.

¹⁵ Carroll, *supra* nota 12, en 6. Este giro es visible en las iniciativas de regulación de la Unión Europea relacionadas con la transición verde/justa. *Ver, por ejemplo*, Directive (EU) 2022/2464 of the European

La sección 2 de este artículo realiza una lectura actualizada de la pirámide de CSR de Carroll. La sección 3 trata sobre la libertad empresarial y establece lo que esto significa en el contexto de la pirámide de CSR de Carroll; analiza el camino trazado hacia el trabajo decente para comprender qué significa para las empresas y profundiza en las razones por las que la ruta planteada es insuficiente para asegurar una transición justa, dada la libertad de las empresas para desarrollar sus actividades. En la sección 4 concluye con una propuesta para la inclusión de dos nuevos principios éticos, el cuidado y el no extracción, como obligaciones recíprocas de la libertad de ejercer actividades empresariales, con el fin de superar las limitaciones de la ruta hacia el trabajo decente.

La pirámide de CSR de Carroll: una lectura actualizada

Carroll presentó su definición de la CSR como cuatro responsabilidades en 1979,¹⁶ y las presentó en forma de pirámide en 1991.¹⁷ Uno de los propósitos de la pirámide era "mostrar la naturaleza modular del marco compuesto por cuatro partes".¹⁸

La base de la pirámide es la responsabilidad económica empresarial. Según Carroll, la empresa es una unidad dentro de la sociedad que produce y comercializa bienes y servicios que la sociedad desea y necesita; para mantenerse en pie una empresa debe ser rentable, de manera que satisfaga a sus propietarios o accionistas y atraiga inversiones para su crecimiento y desarrollo. Sin rentabilidad las demás responsabilidades serían "consideraciones irrelevantes".¹⁹ Como parte del "contrato

Parliament and of the Council of 14 December 2022 Amending Regulation (EU) No 537/2014, Directive 2004/109/EC, Directive 2006/43/EC and Directive 2013/34/EU, as Regards Corporate Sustainability Reporting, 2022 O.J. (L 322/15); Directive (EU) 2024/1760 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 on corporate sustainability due diligence and amending Directive (EU) 2019/1937, 2024 O.J. (L 1760).

¹⁶ Archie B. Carroll, *A Three-Dimensional Conceptual Model of Corporate Social Performance*, 4 ACAD. MGMT. REV. 497 (1979).

¹⁷ Archie B. Carroll, *The Pyramid of Corporate Social Responsibility: Reward the Moral Management of Organizational Stakeholders*, 34 BUS. HORIZONS 39 (1991).

¹⁸ Carroll, *Carroll's Pyramid of CSR*, *supra* nota 12, en 4.

¹⁹ Carroll, *The Pyramid of Corporate Social Responsibility*,

social” entre la sociedad y las empresas, se espera que estas últimas asuman sus responsabilidades económicas dentro del marco de la ley. En ese sentido, las responsabilidades legales pueden ser consideradas como un código ético, en tanto “representan la noción básica de la operación justa” como ha sido regulada por el cuerpo legislador.²⁰ Aunque las responsabilidades legales están en el segundo nivel de la pirámide, se deben entender en coexistencia con las responsabilidades económicas, en tanto son “principios fundamentales del sistema de la libre empresa”.²¹

Las responsabilidades éticas son el tercer nivel de la pirámide y están compuestas por normas y estándares que no están codificados; sobre esto, Carroll argumenta que se espera que las empresas desarrollen sus negocios de conformidad con los intereses de las partes interesadas.²² Estas normas y estándares pueden ser el impulso para la creación de leyes y otras regulaciones;²³ los informes sobre CSR y las expectativas sobre debida diligencia en materia de derechos humanos son ejemplos de estándares éticos que inicialmente fueron formulados como regulaciones no vinculantes.²⁴ Algunos países, como Francia, Alemania y Suiza, han codificados estos estándares en leyes y en la Unión Europea fueron codificados en dos directivas.²⁵ Las responsabilidades éticas no solo refuerzan las responsabilidades legales, también llevan esas responsabilidades más allá de lo que las partes interesadas consideran como sus derechos.²⁶ Sumado a esto, esta relación implica que los principios éticos (o universales) de la filosofía moral (como los derechos, la justicia y el utilitarismo) deben alimentar y guiar la conducta empresarial.²⁷

La filantropía comprende las actividades

supra note 18, at 41; Carroll, *Carroll's Pyramid of CSR*, *supra* nota 12, en 3.

²⁰ *Id.*

²¹ *Id.*

²² Carroll, *A Three-Dimensional Conceptual Model*, *supra* nota 17, en 500; Carroll's *Pyramid of CSR*, *supra* nota 12, en 3.

²³ Carroll, *The Pyramid of Corporate Social Responsibility*, *supra* nota 18, en 41.

²⁴ Ver, por ejemplo, la Declaración MNE de la OIT; PR de la ONU y las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales sobre Conducta Empresarial Responsable

²⁵ Ver nota 16 para referencias de las directivas de la UE.

²⁶ Carroll, *Carroll's Pyramid of CSR*, *supra* nota 12, en 3.

²⁷ Carroll, *A Three-Dimensional Conceptual Model*, *supra* nota 18, en 41; Carroll, *Carroll's Pyramid of CSR*, *supra* nota 12, en 4.



Sede de la Organización Internacional del Trabajo en Ginebra, Suiza.
Crédito: diegograndi / stock.adobe.com

empresariales que cumplen con las expectativas de la sociedad de que estas sean buenas ciudadanas corporativas;²⁸ se trata de empresas que quieren hacerlo correcto para la sociedad para “retribuir lo que se les ha dado”.²⁹ Sin embargo, las actividades filantrópicas a menudo no tienen un trasfondo altruista de retribución, sino un motivo meramente reputacional. La diferencia entre el tercer y cuarto nivel de la pirámide es que la filantropía no es necesariamente algo que se espere en un sentido moral o ético, que una empresa no se involucre en actividades filantrópicas no implica que la sociedad la vea como poco ética.³⁰

Es fácil tener una lectura jerárquica de las responsabilidades gracias a su presentación piramidal, en la que los niveles están uno sobre otro; sin embargo, Carroll ha sido enfático en que la pirámide debe verse como un todo unificado e integral, lo que significa que una empresa “debe buscar generar utilidades, obedecer la ley, involucrarse en prácticas éticas y en ser una buena ciudadanía corporativa”.³¹ Además, la responsabilidad ética es un factor que debe entenderse como “transversal y que satura a toda la pirámide”.³² En lo que respecta a la responsabilidad económica, Carroll establece que la pirámide asume de manera implícita una sociedad capitalista en la que es “éticamente apropiado que las personas dueñas o accionistas

²⁸ Carroll, *A Three-Dimensional Conceptual Model*, *supra* nota 18, en 42; Carroll, *Carroll's Pyramid of CSR*, *supra* nota 12, en 4.

²⁹ Carroll, *Carroll's Pyramid of CSR*, *supra* nota 12, en 4.

³⁰ Carroll, *A Three-Dimensional Conceptual Model*, *supra* nota 18, en 42; Carroll, *Carroll's Pyramid of CSR*, *supra* nota 12, en 4.

³¹ Carroll, *Carroll's Pyramid of CSR*, *supra* nota 12, en 6 (haciendo referencia a *BUSINESS AND SOCIETY: ETHICS, SUSTAINABILITY AND STAKEHOLDER MANAGEMENT* (Archie B. Carroll & Ann K. Buchholtz eds., 9th ed. 2015)).

³² Carroll, *Carroll's Pyramid of CSR*, *supra* nota 12, en 5.

obtengan un rendimiento de sus inversiones”.³³ Inevitablemente, este “reconocimiento ético” de la generación de lucro para las personas accionistas como una responsabilidad requerida para las empresas, da lugar a tensiones y concesiones entre la responsabilidad económica y las responsabilidades legales, éticas y filantrópicas.³⁴

Aunque hay muchos ejemplos de empresas que muestran cómo el abordaje de la pirámide como un todo integrado beneficia en últimas los rendimientos económicos,³⁵ persisten las tensiones entre las distintas responsabilidades.³⁶ Este artículo argumenta que el concepto liberal de la libertad empresarial,³⁷ que legal y éticamente impulsa la preocupación de las empresas por recibir utilidades para las personas accionistas, es una de las razones por las que estas tensiones continúan. De manera más concreta, y con estas tensiones presentes, el camino hacia el trabajo decente será insuficiente para conseguir una transición justa que incluya a todas las personas en el mundo laboral.

Libertad empresarial

La idea de la libertad empresarial como algo fundamental se remonta a finales del siglo XVIII y mediados del siglo XIX. Las primeras dos revoluciones industriales acabaron el sistema gremial del trabajo protegido e introdujeron el trabajo asalariado, con la idea de que todas las personas tendrían libertad de elegir una ocupación y cambiarla cuando desearan.³⁸ Francia fue un ejemplo de esto, con la abolición del sistema gremial a través del decreto Allarde y la ley Le Chapelier (*loi Le Chapelier*), que establecieron la libertad de practicar o ejercer el oficio, profesión o actividad elegida.³⁹ Muchos países de la Unión

Europea (UE) tienen disposiciones similares en sus constituciones o leyes estatutarias; de la misma manera estas constituciones y leyes relacionan de manera cercana la libertad empresarial con el derecho a elegir el empleo libremente. De hecho, en sistemas legales como el de Países Bajos, la libertad empresarial existe a través de una disposición que establece expresamente el derecho a elegir libremente el empleo.⁴⁰

En algunos instrumentos de derechos humanos se pueden encontrar disposiciones similares frente a la libertad empresarial; por ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante, PIDESC) incluye el derecho al trabajo,⁴¹ el cual es interpretado por el comité experto encargado de monitorear su implementación de manera que incluye “todas las formas de trabajo, ya sea trabajo independiente o trabajo asalariado dependiente”.⁴² Para fomentar el derecho al trabajo se insta a los países a “respetar y proteger el trabajo por cuenta propia, recomendando medidas tales como el aumento de los incentivos y las subvenciones a las empresas privadas, el apoyo a la creación de microempresas y la formación profesional, así como la asistencia a los grupos marginados para que puedan crear sus propias empresas”.⁴³

Ahora, la libertad empresarial no es absoluta; el PIDESC, por ejemplo, exige que los Estados tomen las medidas necesarias para la plena realización del derecho al trabajo. Esto incluye el acceso a trabajo pleno y productivo “en condiciones que salvaguarden las libertades políticas y económicas

³³ *Id.*

³⁴ Carroll, *Carroll's Pyramid of CSR*, *supra* nota 12, en 5-6.

³⁵ Archie B. Carroll & Kareem M. Shabana, *The Business Cases for Corporate Social Responsibility: A Review of Concepts, Research and Practice*, 12 INT'L J. MGMT. REVS. 8 (2010); Elizabeth Kurucz, Barry Colbert & David Wheeler, *The Business Case for Corporate Social Responsibility*, in THE OXFORD HANDBOOK OF CORPORATE SOCIAL RESPONSIBILITY 83 (Andrew Crane *et al.* eds. 2008).

³⁶ Carroll, *Carroll's Pyramid of CSR*, *supra* nota 12, en 6.

³⁷ Cf. Nicolas Bueno, *The Value of Work in Labour Law*, in LABOUR LAW UTOPIAS: POST-GROWTH AND POST-PRODUCTIVE WORK APPROACHES 116 (Nicolas Bueno, Beryl ter Haar & Nuna Zekic eds., 2024).

³⁸ ADAM SMITH, THE WEALTH OF NATIONS 201 (Penguin Classics 1999) (1776).

³⁹ EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS (FRA), FREEDOM TO CONDUCT A BUSINESS: EXPLORING THE DIMENSIONS OF A FUNDAMENTAL RIGHT 25 (2015) [en adelante FRA], <https://fra.europa.eu/en/publication/2015/freedom-conduct-business-exploring-dimensions-fundamental-right>.

⁴⁰ Gw. [Constitution] art. 19, sub. 3. Ver también Mijke Houwerzijl & Nuna Zekic, *Commentaar op artikel 19 van de Grondwet*, in ARTIKELSGEWIJ COMMENTAAR OP DE GRONDWET (Ernst Hirsch Ballin & Gert-Jan Leenknecht eds., 2021), <https://www.nederlandrechtsstaat.nl/grondwet/inleiding-bij-hoofdstuk-1-grondrechten/artikel-19-werkgelegenheid-en-arbeidskeuze/>.

⁴¹ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 6(1), *adoptada en* Diciembre 16, 1966, 993 U.N.T.S. 3 [en adelante, PIDESC].

⁴² FRA, *supra* nota 40, en 10 (citando U.N. Comm'n on Econ., Soc., and Cultural Rights, *General Comment No. 18 : Article 6 of the Covenant*, ¶ 6, U.N. Doc. E/C.12/GC/186 (Feb. 6, 2006)).

⁴³ FRA, *supra* nota 40, en 10 (citando U.N. Comm'n on Econ., Soc., and Cultural Rights, *Consideration of reports submitted by States parties under Articles 16 and 17 of the Covenant: Ukraine*, ¶ 6, U.N. Doc. E/C.12/UKR/CO/5 (Enero 4, 2008); U.N. Comm'n on Econ., Soc., and Cultural Rights, *Consideration of reports submitted by States parties under Articles 16 and 17 of the Covenant: Cameroon*, ¶ 14, U.N. Doc. E/C.12/CMR/CO/2-3 (Enero 23, 2012); U.N. Comm'n on Econ., Soc., and Cultural Rights, *Consideration of Reports Submitted by States Parties under Articles 16 and 17 of the Covenant: Document submitted by the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK)*, ¶ 37, U.N. Doc. E/C.12/UNK/ CO/1 (Diciembre 1, 2008).

fundamentales de las personas”.⁴⁴ Algunas de las libertades fundamentales salvaguardadas son las “condiciones de trabajo justas y favorables”, como salarios justos, condiciones laborales justas y saludables, igualdad de oportunidades, límites razonables a los horarios laborales y vacaciones anuales pagas.⁴⁵ La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CFR, por sus siglas en inglés), reconoce la libertad empresarial “de conformidad con el Derecho comunitario y con las legislaciones y prácticas nacionales”.⁴⁶ Las limitaciones de los derechos en general bajo la CFR deben estar explícitas en la ley y deben respetar la esencia de los derechos y libertades involucrados;⁴⁷ también deben ser proporcionadas, necesarias y responder de manera efectiva a objetivos de interés general o a la necesidad de proteger los derechos y libertades ajenos.⁴⁸

Algunos marcos legales nacionales, especialmente en países de la Unión Europea, incluyen estas limitaciones a la libertad. Por ejemplo, la constitución de Países Bajos exige que el Estado incluya el reconocimiento legal y la protección de la población trabajadora en leyes estatutarias, así como las leyes referentes a la cogestión.⁴⁹ En general, muchas leyes laborales son recibidas como limitaciones necesarias de la libertad de empresa. De hecho, esto es cierto para la mayoría de las normas laborales establecidas por la OIT, especialmente las relativas a la jornada semanal máxima y las normas de seguridad.⁵⁰

A la luz de la pirámide de CSR de Carroll, la libertad empresarial podría considerarse una legitimación legal y ética para que las empresas lleven a cabo sus actividades como deseen. Esta libertad incluye la responsabilidad económica de generar utilidades, cómo generarlas y qué hacer con ellas; sin embargo, también incluye la responsabilidad legal de cumplir con las normas

que limitan la libertad empresarial,⁵¹ como las leyes de derechos laborales. Como se mencionó en la sección dos, hay una tensión constante entre la responsabilidad económica y las otras tres responsabilidades (incluida la legal); esta tensión en muchos casos lleva al incumplimiento grave y extenso de los estándares de derechos laborales, situación que personas académicas especialistas en derecho laboral han descrito como una crisis.⁵² Es esta tensión, ahondada por la legitimación legal y ética que está integrada en el concepto liberal de la libertad empresarial, la que conduce al argumento de que el camino trazado hacia el trabajo decente es insuficiente para asegurar una transición justa.

La ruta hacia el trabajo decente para garantizar la transición justa por parte de las empresas

Para respaldar el argumento de que la ruta del trabajo decente para garantizar una transición justa por parte de las empresas no será suficiente, es necesario comprender mejor lo que esta ruta implica para las empresas. Las Directrices OIT de 2015 y la Resolución OIT de 2023 son documentos normativos. Esto significa que las declaraciones y directrices contenidas en esos instrumentos son contundentes a la hora de expresar lo que se debe hacer, especialmente por parte de los gobiernos, pero débiles a la hora de formular expectativas concretas para las empresas. Las Directrices OIT de 2015, por ejemplo, enumeran unas 16 actividades, como proveer entornos propicios para crear empresas sostenibles, varias formas de incentivos financieros (que influyen reformas fiscales y tributarias), el suministro de información, asesoramiento y apoyo técnico.⁵³ Con esas actividades las Directrices OIT de 2015 dan, en el mejor de los casos, una idea un poco abstracta de lo que se espera de las empresas en cuanto a la transición justa.

Lo más concreto de las Directrices OIT de 2015 son los estándares laborales internacionales establecidos en los Anexos que “podrían ser

⁴⁴ PIDESC, ¶ 2, art. 6.

⁴⁵ PIDESC, art. 7.

⁴⁶ Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, art. 16, Oct. 26, 2012, O.J. (C326) [en adelante, CFR].

⁴⁷ CFR, art. 52(1). Estos otros derechos y libertades incluyen el derecho a la Libertad de la discriminación (CFR, art. 21), el derecho a la información y la consulta (CFR, art. 27), el derecho a la negociación y acción colectiva (CFR, art. 28), y el derecho a condiciones de trabajo justas y equitativas, incluido el derecho a vacaciones anuales remuneradas (CFR, art. 31).

⁴⁸ FRA, *supra* nota 40, en 21.

⁴⁹ Gw. [CONSTITUTION] art. 19, sub. 2.

⁵⁰ FRA, *supra* nota 40, en 34.

⁵¹ Para obtener una visión general de esta libertad en el contexto de la UE, ver Nils Wahl, *The Freedom to Conduct a Business*, in *THE INTERNAL MARKET AND THE FUTURE OF EUROPEAN INTEGRATION: ESSAYS IN HONOUR OF LAURENCE W. GORMLEY* 273 (Fabian Amtenbrink et. al eds., 2019).

⁵² Para una visión general de esta bibliografía, ver GUY DAVIDOV, A PURPOSEFUL APPROACH TO LABOUR LAW 2-3 (2016). Para un tratamiento más general de la tensión entre las responsabilidades económicas y jurídicas desde la perspectiva del Derecho Laboral, ver ADRIAN TODOLI-SIGNES, LABOUR LAW AND ECONOMIC POLICY. HOW EMPLOYMENT RIGHTS IMPROVE THE ECONOMY (2024).

⁵³ Directrices OIT de 2015, §§ 21-23.

relevantes para un marco de transición justa". Además de los convenios sobre los principios y derechos laborales,⁵⁴ esta lista incluye los convenios sobre gobernanza, varios convenios técnicos, algunas recomendaciones y dos resoluciones. Una de estas es la Resolución sobre la promoción de empresas sostenibles, que fue adoptada en junio de 2007, la cual incluye la CSR dentro de sus prácticas y principios listados y además establece que "las empresas sostenibles pueden hacer uso de la CSR para complementar su búsqueda de estrategias y resultados sostenibles".⁵⁵

Con el fin de apoyar a las empresas, la OIT ha creado un servicio de asistencia técnica sobre empresas y la transición justa, llamado *Helpdesk on Business and a Just Transition*.⁵⁶ La página web de este servicio de asistencia establece que el sector empresarial puede contribuir a la transición justa a través de "sus operaciones comerciales, su responsabilidad social empresarial y sus programas de conducta empresarial responsable". Particularmente, pueden garantizar "que las consideraciones sobre el trabajo decente y productivo están integradas en sus acciones climáticas y ambientales y en sus medidas de debida diligencia".⁵⁷ En cuanto a la orientación adicional, el servicio de asistencia sigue el llamado de la Resolución OIT de 2023 para una aplicación efectiva de la Declaración MNE de la OIT y la PR de la ONU.⁵⁸

La expectativa más concreta que estos instrumentos formulan para las empresas se basa en el Marco de Ruggie de "Proteger, respetar y remediar", que sustenta la PR de la ONU. En este marco se espera que las empresas respeten los derechos humanos, incluidos los derechos fundamentales de la OIT. Respetar los derechos humanos significa que, en primer lugar, se

espera que las empresas actúen de conformidad con las leyes nacionales. En segundo lugar, se espera que las empresas cumplan las normas y la moral definidas por las expectativas sociales. Por lo tanto, la expectativa de respeto va más allá de lo que exige la ley (segundo nivel de la pirámide de la CSR), e incluye también lo que se espera desde el punto de vista ético (tercer nivel de la pirámide de la CSR).⁵⁹ Más concretamente, la expectativa de respetar los derechos humanos se formula en términos de "impactos adversos reales y potenciales sobre los derechos humanos derivados de las propias actividades de una empresa y de las relaciones con terceros asociados a dichas actividades".⁶⁰ Esto se ha convertido en el centro de la debida diligencia en materia de derechos humanos (HRDD por sus siglas en inglés),⁶¹ así como la debida diligencia en sostenibilidad empresarial de la UE.⁶² En resumen, estas formas de diligencia debida implican "identificar y abordar los impactos adversos potenciales y reales sobre los derechos humanos y el medioambiente en las propias operaciones de la empresa, en sus filiales y, cuando estén relacionados con su cadena o cadenas de valor, en las de sus socios comerciales".⁶³

Así, la ruta hacia un trabajo decente para garantizar una transición justa implica dos cosas para las empresas: cumplir con las leyes nacionales y respetar los derechos humanos a través de los procesos de debida diligencia. Ambas son problemáticas para la libertad empresarial. Respetar las leyes nacionales solo es posible en los casos en los que esas leyes existen; sin embargo, el Índice de Derechos Laborales (LRI, por sus siglas en inglés) muestra que en muchos países las leyes existentes apenas cumplen con los requisitos de las normas laborales de la OIT.⁶⁴ En otras palabras, muchos sistemas laborales nacionales distan de garantizar un trabajo

⁵⁴ Estos convenios y principios fundamentales incluyen el trabajo forzoso, el trabajo infantil, la igualdad de trato, el diálogo social y la negociación colectiva, y desde 2020, la seguridad y la salud en el trabajo. *Conventions, Protocols and Recommendations*, ILO <https://www.ilo.org/international-labour-standards/conventions-protocols-and-recommendations> (última visita Octubre 30, 2024).

⁵⁵ OIT, *Resolution Concerning the Promotion of Sustainable Enterprises*, § 13(5), Int'l Lab. Conf., 96th session (2007), [https://webapps.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09734/09734\(2007-96\).pdf](https://webapps.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09734/09734(2007-96).pdf).

⁵⁶ *Just Transition Towards Environmentally Sustainable Economies and Societies*, OIT, <https://www.ilo.org/topics/just-transition-towards-environmentally-sustainable-economies-and-societies> (última visita Octubre 30, 2024).

⁵⁷ OIT, *ILO Helpdesk*, *supra* note 2.

⁵⁸ Resolución OIT de 2023 § III.21.(i).

⁵⁹ JOHN G. RUGGIE, *JUST BUSINESS: MULTINATION CORPORATIONS AND HUMAN RIGHTS* 90 (2013).

⁶⁰ *Id.* at 97.

⁶¹ *Cf. Human Rights Due Diligence & Impact Assessment*, BUSINESS & HUMAN RIGHTS CENTRE, <https://www.business-humanrights.org/en/big-issues/governing-business-human-rights/human-rights-due-diligence-impact-assessment/> (última visita Octubre 30, 2024).

⁶² *Cf. Corporate Sustainability Due Diligence*, EUROPEAN COMMISSION, https://commission.europa.eu/business-economy-euro/doing-business-eu/sustainability-due-diligence-responsible-business/corporate-sustainability-due-diligence_en (última visita Octubre 30, 2024).

⁶³ *Id.*

⁶⁴ LABOUR RIGHTS INDEX, <https://labourrightsindex.org/> (última visita Octubre 30, 2024).

decente y la situación empeora si se analiza el LRI junto a otros factores legales relevantes, como la regulación de la aplicación de la ley del Índice de Estado de Derecho del World Justice Project.⁶⁵ En la práctica, esto significa que cuando las empresas se limitan a respetar la legislación de los países en los que desarrollan sus actividades comerciales, no se garantiza en absoluto el trabajo decente tal y como se expresa en las normas laborales de la OIT.

De la misma manera, los procesos de debida diligencia son una forma de gestión de riesgos.⁶⁶ Esto implica que las empresas no tienen la obligación de transformar sustancialmente la forma en la que han desarrollado sus negocios.

Por el contrario, las empresas pueden continuar con la manera en la que han desarrollado sus negocios y solo deben ajustar las actividades que tienen impactos adversos.⁶⁷ En otras palabras, en lugar de una obligación positiva (o expectativa) de las empresas de ajustar fundamentalmente su conducta empresarial para llevar a cabo una “buena” actividad, la diligencia debida formula una obligación negativa (o expectativa) de las empresas de corregir las partes “malas” de las operaciones comerciales, cuando estas se identifican a través del proceso de diligencia debida. Además, en la medida en que el propósito de la debida diligencia⁶⁸ es cambiar fundamentalmente la forma en la que las empresas llevan a cabo sus actividades, resulta cuestionable el nivel al cual ese cambio incluirá los aspectos sustanciales requeridos para una transición justa, dado que la regulación frente a la debida diligencia se limita a aspectos procedimentales. Incluso la directiva de la UE sobre la diligencia debida en materia de sostenibilidad empresarial sigue el enfoque de Ruggie de no imponer requisitos legales sustantivos a las empresas, salvo las expectativas sociales ampliamente aceptadas de que no se deben violar los derechos humanos

internacionalmente reconocidos.⁶⁹ El hecho de que las empresas deban cumplir también otras normas depende de las circunstancias. Dado que para garantizar una transición justa será necesario cumplir normas más estrictas que las normas internacionales reconocidas en materia de derechos humanos (como el derecho de las personas trabajadoras a mejorar sus competencias o volver a formarse o a condiciones justas para el teletrabajo), estos aspectos sustantivos se dejan a la moral y las normas sociales (éticas) que se esperan de las empresas. El debate anterior ilustra que la ruta hacia el trabajo decente es bastante limitada (es decir, la existencia de trabajo decente en las jurisdicciones nacionales que deben cumplir las empresas) y vago (es decir, qué normas internacionales deben cumplir más allá de los derechos humanos internacionalmente reconocidos) en lo que se espera de las empresas. En el contexto de la pirámide de la CSR de Carroll, la ruta hacia el trabajo decente se queda aún más corto, ya que los requisitos legales limitados y las expectativas éticas vagas deben equilibrarse con los requisitos económicos de la empresa. Como se señala en la sección 3, los requisitos económicos, ya relativamente fuertes (o más fuertes), se ven reforzados por la expectativa ética general de respetar la libertad de ejercer una actividad empresarial, que también es un requisito legal de la CSR que debe cumplirse. Por lo tanto, sostengo que, además de la vía del trabajo decente, son necesarias obligaciones recíprocas con respecto a la libertad de ejercer una actividad empresarial para garantizar una transición justa que no deje a nadie atrás en el mundo del trabajo.

Los principios de cuidado y no extracción como obligaciones recíprocas de la libertad empresarial

La idea de introducir obligaciones recíprocas a la libertad de ejercer una actividad empresarial se inspira en una serie de ideas académicas.⁷⁰ Más concretamente, se basa en la simple idea de que las libertades conllevan responsabilidades, las cuales también pueden formularse como obligaciones. En su investigación Future of Work Research de la OIT, Méda introdujo una obligación de este tipo para las empresas, a saber,

⁶⁵ *Labour Rights Index in Context*, LABOUR RIGHTS INDEX <https://labourrightsindex.org/2024/labour-rights-index-in-context> (last visited Oct. 30, 2024).

⁶⁶ Cf. Directive 2024/1760, *supra* note 16, arts. 5 & 7.

⁶⁷ Cf. *id.* arts 8 & 9.

⁶⁸ La legislación laboral y la lógica Empresarial dan lugar a diferentes interpretaciones del propósito de la debida diligencia. Cf. INGRID LANDAU, HUMAN RIGHTS DUE DILIGENCE AND LABOUR GOVERNANCE 66 (2023).

⁶⁹ RUGGIE, JUST BUSINESS, *supra* nota 60, en 96. Sobre la EU Directive 2024/1760, *supra* nota 16, ver su Anexo, que se refiere en la parte I a 1) derechos y prohibiciones incluidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos y 2) instrumentos de derechos humanos y libertades fundamentales.

⁷⁰ Ver Carroll, *Carroll's Pyramid of CSR*, *supra* notea12.

cuidar de y preocuparse por nuestro patrimonio natural, la cohesión social y el trabajo humano.⁷¹ Méda parece haber basado esta idea en una interpretación amplia del cuidado desarrollada por Care Collective: "*cuidar de*, que incluye los aspectos físicos del cuidado práctico; *preocuparse por*, que describe nuestra inversión emocional y nuestro apego a los demás; y *cuidar con*, que describe cómo nos movilizamos políticamente para transformar nuestro mundo".⁷² Lo más interesante es que el Care Collective propuso utilizar esta amplia concepción del cuidado como principio organizativo de cualquier sociedad, situándolo en primer plano y en el centro de todos los aspectos de la vida.⁷³ Como principio organizativo, esta amplia interpretación del cuidado también podría aplicarse a cualquier actividad empresarial. Por lo tanto, podría funcionar como una obligación recíproca de la libertad de dirigir una empresa, lo que significa que las empresas son libres de llevar a cabo sus actividades como deseen, siempre que esta conducta sea conforme al principio del cuidado. En el contexto del trabajo, los aspectos del principio del cuidado podrían ser la organización de las actividades laborales en el espíritu y en conformidad con los derechos laborales y las normas de trabajo decente de la OIT.⁷⁴

El principio del cuidado podría considerarse una obligación positiva que las empresas deben facilitar y fomentar al llevar a cabo sus actividades. El principio de no extracción podría considerarse su contrapartida negativa, indicando lo que las empresas deben evitar al llevar a cabo sus actividades. El principio de no extracción se deriva de la idea de una economía no extractiva, que rechaza la extracción cada vez mayor de energía, recursos, dinero, datos personales, mano de obra, salud y bienestar no remunerados de las personas y los lugares.⁷⁵ Al traducir esto

al contexto laboral, este principio implica que las empresas deben evitar la explotación de las personas trabajadoras en la forma en la cual las empresas desarrollan sus actividades. Las conductas empresariales son no extractivas (o no explotadoras) cuando se desarrolla en cumplimiento con los derechos humanos y los estándares laborales sobre trabajo decente de la OIT.⁷⁶

Evidentemente, estos principios deben desarrollarse más para que sean operativos. Sin embargo, para el argumento de este artículo, son suficientes porque ilustran cómo estos principios, como obligaciones recíprocas de la libertad de dirigir una empresa, obligarán a las empresas a cambiar radicalmente la forma en que llevan a cabo sus actividades comerciales. Los principios obligarán a las empresas a diseñar su conducta empresarial de conformidad con, entre otras cosas, los derechos humanos y las normas de trabajo decente de la OIT, en lugar de ajustar la conducta empresarial para identificar únicamente los efectos adversos de las actividades de la empresa.

El efecto de estos principios como obligaciones recíprocas de la libertad de ejercer una actividad empresarial también modificará el equilibrio entre las responsabilidades de la pirámide de la CSR. En lugar de imponer las responsabilidades económicas de una empresa, los principios reforzarán las responsabilidades legales y éticas de la empresa en el ejercicio de sus actividades. Esto se debe a que el alcance de la libertad de empresa viene determinado por esas responsabilidades legales y éticas, como el respeto de los derechos humanos y las normas de trabajo decente de la OIT, en lugar de los actuales impulsores puramente económicos, como la obtención de beneficios para un pequeño grupo de accionistas por encima de todo lo demás.

Los principios de cuidado y no extracción como obligaciones recíprocas de la libertad de dirigir una empresa modificarán fundamentalmente la forma en que las empresas abordan los derechos humanos y las normas de trabajo decente de la OIT en el ejercicio de sus actividades. En consecuencia, gracias a estos principios, también será más probable que la vía del trabajo decente garantice que nadie en el mundo del trabajo se quede atrás en la transición justa.

⁷¹ Méda, *The Future of Work*, *supra* nota 11, en 24.

⁷² CARE COLLECTIVE (ANDREAS CHATZIDAKIS ET AL.), *THE CARE MANIFESTO: THE POLITICS OF INTERDEPENDENCE* 21 (2020) (énfasis añadido) (citando a JOAN TRONTO, *CARING DEMOCRACY: MARKETS, EQUALITY, JUSTICE* (2013); Tronto introdujo el término *cuidar con*).

⁷³ CARE COLLECTIVE (ANDREAS CHATZIDAKIS ET AL.), *THE CARE MANIFESTO: THE POLITICS OF INTERDEPENDENCE* (2020).

⁷⁴ Para más información sobre el principio de cuidado en relación con el trabajo y la libertad de empresa, ver Beryl ter Haar, *Industry 4.0 + Industry 5.0 = Happy Marriage Between Humans and Technology*, 17 *ITALIAN LABOUR LAW E-JOURNAL*, no.15 (SPECIAL ISSUE), 2024; Beryl ter Haar, *The Freedom to Conduct a Business, a Care Paradigm, and Industry 5.0 as Pathways for Compliance with Labour Rights in Global Value Chains*, Working Paper Presented at the 10th ILERA Regional Conference, Livingstone, Zambia (Apr. 4, 2024).

⁷⁵ Kinanya Pijl, *From an Extractive to a Non-Extractive Economy*:

Disentangling the Building Blocks of Non-Extractive Economic Practices, 15 *INT'L & COMP. CORP. L.J.* 13 (2022).

⁷⁶ Ver, en general, Carroll, *Carroll's Pyramid of CSR*, *supra* nota 12.



Credito: Roxane Florin

LOS DERECHOS DE LOS RECOLECTORES DE RESIDUOS EN UNA ECONOMÍA CIRCULAR

Una conversación con Tania Espinosa Sánchez



Tania Espinosa Sánchez

Tania Espinosa Sánchez tiene una maestría en Estudios Jurídicos Internacionales de la Escuela Fletcher de Derecho y Diplomacia de la Universidad Tufts y una licenciatura en Derecho de la Universidad Iberoamericana de México. Desde 2015, trabaja en Women in Informal Employment Globalizing and Organizing (WIEGO), donde actualmente es coordinadora para América Latina del Programa de Derecho. Ha sido miembro del Consejo Honorífico de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México. Desde 2016, es miembro del Consejo Honorífico de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.

Cassandra Waters: ¿Puedes explicar el concepto de economía circular?

Tania Espinosa: Las empresas crean productos que son puestos en el mercado, las personas los consumen y de ahí se generan residuos. La idea de la economía circular es que los residuos sean seleccionados y reciclados o reintegrados en la cadena de valor de la empresa que los produce, en vez de descartarlos y que terminen en un vertedero. Por ejemplo, si Coca-Cola pone una botella en el supermercado y luego se consume, esta debería ser devuelta a Coca-Cola y reutilizarse, en vez de que termine en un vertedero. Esto reduce la cantidad de residuos que producen las empresas y reduce el impacto ambiental, al tomar en cuenta que los empaques, botellas, etc., que las empresas usan para sus productos generan un impacto ambiental y las empresas no siempre se responsabilizan por ese impacto.

CW: ¿Cuál es el papel de las personas recicladoras y su contribución al cuidado ambiental?

TE: Ante la ineficiencia de los sistemas de gestión de residuos por parte de los gobiernos, las personas recicladoras sustituyen esta ausencia de funciones gubernamentales con su trabajo. Las personas recicladoras hacen parte en la separación de residuos en distintas etapas del manejo de residuos; uno de estos puede ser la recolección en los hogares, las calles o las empresas, puede ser en distintos lugares, pues el gobierno no tiene la capacidad para hacer esa recolección o la hace sin separar los residuos. Al mismo tiempo, las empresas por lo general no cuentan con modelos circulares de gestión de residuos. Por eso muchas personas recicladoras de base trabajan en el destino final de los residuos, los vertederos, pues es donde es posible encontrar muchos materiales reciclables que no fueron separados en la fuente o durante la recolección.

Seleccionar material reciclable de la basura y venderlo a la industria del reciclaje es la actividad de subsistencia de las personas recicladoras y, como resultado, los materiales reciclables regresan a las cadenas de valor adecuadas; por ejemplo, la cadena de valor del plástico, la de cartón, etc. Así todos estos materiales pueden ser reutilizados. Esto significa que, por un lado, las personas recicladoras cumplen el papel de manejo ambiental dentro del sistema de gestión de residuos, papel que los gobiernos deberían cumplir. Por otro lado, cubren la responsabilidad ambiental empresarial de recuperar los residuos que sacan al mercado y reinsertarlos a la cadena de valor. Las personas recicladoras juegan un papel importante en la mitigación del cambio climático al reducir las emisiones de carbono y metano con su trabajo. Devolver los residuos a la cadena de valor implica que se usan menos recursos naturales para generar más de esas cajas o botellas. De la misma manera, separar los residuos hace que se reduzca la cantidad que se entierra en su destino final, lo cual también reduce los costos en que incurre el gobierno para transportar los residuos y ahorra energía en su procesamiento. Es por esto que las personas recicladoras son heroínas del medioambiente.

CW: ¿Cuáles son las responsabilidades estatales establecidas en el derecho internacional frente a los derechos de las personas recicladoras?

TE: Los gobiernos deben reconocer a las personas recicladoras como trabajadoras. Sin este reconocimiento las personas recicladoras terminan realizando un trabajo esencial para mantener la salud de las comunidades a un costo demasiado alto, pues trabajan en condiciones extremadamente precarias y sin ningún derecho. Están asumiendo la responsabilidad de la gestión de residuos, que debería recaer en el Estado, y están generando contribuciones medioambientales y sanitarias que son indispensables para el funcionamiento de la sociedad. Mientras tanto, las personas recicladoras suelen vivir en condiciones de pobreza y realizan sus labores sin herramientas ni protección adecuadas para su salud y bienestar. Si se les reconoce como personas trabajadoras recibirían todos los beneficios que conlleva el trabajo, como acceso a condiciones laborales dignas y prestaciones de protección social.

CW: ¿Y hay estándares internacionales que respaldan esto, verdad?

TE: Sí, el derecho internacional de los derechos humanos es muy claro; por ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales;¹ el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales;² y la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204).³ Cuando se examinan el derecho al trabajo y el derecho a la seguridad social, estos instrumentos no establecen ninguna distinción entre formalidad e informalidad. En otras palabras, si las personas recicladoras trabajan en el empleo informal, el derecho internacional establece que esto no es una excusa para que no se les garantice el derecho al trabajo, así como todos los derechos laborales, tanto individuales como colectivos. El derecho a la seguridad social ni siquiera está vinculado al derecho al trabajo, son independientes entre sí. Por lo tanto, las personas recicladoras deben tener acceso a la seguridad social.

De hecho, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas concluyó que los Estados deben respetar el derecho al trabajo, absteniéndose de denegar o limitar el acceso en condiciones de igualdad a un trabajo decente para todas las personas, en particular las personas y los grupos desfavorecidos y marginalizados, como quienes trabajan en empleos informales en actividades de subsistencia.⁴ La Relatoría Especial sobre los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (REDESCA) de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha instado a los Estados a garantizar el derecho al trabajo y la protección social a las personas recicladoras.⁵ Los Estados deben garantizar su reconocimiento como personas trabajadoras y su acceso a derechos laborales, condiciones de trabajo dignas y seguridad social, para que sus condiciones puedan mejorar. Del mismo modo, en el caso *Buzos Miskitos vs. Honduras*,⁶ la Corte

¹ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Diciembre 16, 1966, 993 U.N.T.S. 3 (1966)

² Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Noviembre 17, 1988)

³ Organización Internacional del Trabajo (OIT) Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204) (2015) https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R204.

⁴ PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, Observación general N°18: El derecho al trabajo, E/C.12/GC/18 ¶ 23 (Febrero 6, 2006)

⁵ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales, Comunicado de prensa, *REDESCA de la CIDH llama a avanzar en el reconocimiento y protección de los derechos de las personas recicladoras en empleo informal en la región* (Mayo 1, 2023) <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2023/082.asp>

⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de los Buzos Miskitos (Lemonth Morries y otros) vs. Honduras* (Agosto 31, 2021) <https://www.>

Interamericana de Derechos Humanos consideró que la ausencia de seguridad social en el contexto del empleo informal es discriminatoria.

CW: ¿Qué responsabilidades tienen las empresas?

TE: Los principios Ruggie⁷ y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁸, establecen que los Estados tienen el deber de proteger contra las violaciones de derechos humanos que cometen las empresas en su territorio. En ese sentido, las empresas deben tener procesos de debida diligencia establecidos para identificar y prevenir violaciones de derechos humanos, deben garantizar el trabajo decente y establecer procesos de reparación, específicamente en lo relativo a las personas que viven en la pobreza.

Los Estados suelen privatizar el manejo de residuos, por lo que contratan otras empresas para ello. Estas empresas desplazan a las personas recicladoras, quienes han tenido la labor de la gestión de residuos desde hace décadas y que saben cómo hacerlo. Sin embargo, dado que no se les ha reconocido como parte personas trabajadoras y los gobiernos prefieren privatizar estos servicios, las personas recicladoras son desplazadas y pierden sus medios de subsistencia. Esto genera un conflicto completamente inequitativo sobre la gestión de los residuos, pues las personas recicladoras no cuentan con el capital que sí tienen las empresas privadas para proveer el mismo servicio.

Las empresas deben garantizar que sus actividades no generen violaciones de derechos humanos, así que es importante que desarrollen evaluaciones de impacto social para conocer los impactos específicos que tendrán sus proyectos en la vida de las personas recicladoras. Esto permite generar alternativas de trabajo y diseñar modelos de transición justa. En la transición hacia modelos circulares y de responsabilidad ampliada de las partes productoras que sean más respetuosos con el medio ambiente, es esencial incluir a las personas trabajadoras más vulnerables, en lugar de simplemente desplazarlas y hacerlas desaparecer.

Los sistemas de gestión de recursos privados, la economía circular y los esquemas de responsabilidad extendida de las partes productoras deben incluir a las personas recicladoras y garantizarles condiciones de trabajo dignas y seguridad social, en lugar de desplazarlas. Las empresas no actúan solas, actúan con el permiso de los gobiernos. Por lo tanto, si una empresa comete violaciones de los derechos humanos, debe existir una responsabilidad internacional por parte del Estado en el que se encuentra la empresa.

corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_432_esp.pdf ("Caso de los buzos Miskito"); Ver también ONU: COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, Observación general N° 19 : El derecho a la seguridad social (artículo 9), E/C.12/GC/19 ¶ 31 (Febrero 4, 2008) <https://www.refworld.org/es/leg/coment/cescr/2008/es/41968>

⁷ ONU, Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos ("principios Ruggie"), HR/PUB/11/04 (2011) <https://digitallibrary.un.org/record/720245?ln=es&v=pdf>.

⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Pueblos Kallina y Lokono vs. Surinam* ¶ 224 (Noviembre 25, 2015) https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_309_esp.pdf; Caso de los buzos Miskitos *supra* nota 6 ¶ 46

CW: ¿Has observado avances legales y de política pública en la incorporación de las personas recicladoras y la creación de modelos de economía circular?

TE: Sí, ha habido progreso; por ejemplo, en Buenos Aires, Argentina, después de un fuerte movimiento social por parte de personas recicladoras, llamadas “cartoneras”, se aprobó la ley de Basura cero. Esta ley integra oficialmente y da prioridad a las personas recicladoras urbanas en el circuito diferenciado de recolección pública de residuos.⁹ También crea líneas de crédito y subsidio para sus cooperativas, lo que está profundamente relacionado una lucha social muy fuerte y los procesos de organización de las personas trabajadoras, en la que se rehusaron a recibir menos de lo que les corresponde en términos de derechos y dignidad en el trabajo.

La política nacional de residuos sólidos de Brasil reconoce el papel de las personas recicladoras en el sistema de gestión de recursos y establece el modelo de logística inversa, una forma de responsabilidad extendida de las partes productoras.¹⁰ Las empresas deben integrar a las cooperativas como proveedoras de servicios en los planes de reciclaje y desarrollaron acuerdos gremiales con la industria que facilitaron que las cooperativas pudieran tener la infraestructura de trabajo y venta de reciclables a la industria. Este no es un modelo perfecto, sin embargo, establece un acuerdo entre las partes y las personas recicladoras tienen un puesto en la mesa de negociación sobre sus condiciones de trabajo con el gobierno y las empresas. A esto le añadiría que el *Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis* (Movimiento Nacional de Recicladores de Materiales Reciclables) es uno de los movimientos más articulados de personas recicladoras en América Latina.

Colombia es otro ejemplo de progreso en relación con los derechos de las personas recicladoras. Allí, gracias a las demandas de las personas recicladoras, la Corte Constitucional ha reconocido sus derechos en diversas sentencias. En una sentencia de 2009, dicha Corte determinó que quienes se dedican al reciclaje son un personas trabajadoras marginalizadas y, por ello, tienen el derecho a una protección especial, también las reconoce como proveedoras de un servicio público y les otorga prioridad en el acceso a los residuos.¹¹ Una decisión judicial de seguimiento establece su derecho a recibir remuneración por la prestación de sus servicios¹² y, recientemente, el gobierno nacional aprobó el decreto 1381 que reconoce y protege formalmente las actividades de recolección de residuos y a las organizaciones de personas recicladoras,¹³ este es el resultado de décadas de organización y lucha de las personas recicladoras.

⁹ Ley 1.854 Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina (2005) <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/81508>; Ver también CITY OF BUENOS AIRES, Basura Cero (última visita Diciembre 21, 2024) https://buenosaires.gob.ar/areas/med_ambiente/basura_cero/?menu_id=30973

¹⁰ Lei. No. 12.305 [Ley No. 12.305] (Brasil) (Agosto. 2, 2010) https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm; Ver también Sonia Dias, International Alliance of Waste Pickers, *Extended Producers Responsibility and Inclusion: Brazil's Extended Producer Responsibility and its Interface with Waste Pickers* (Abril 2021) <https://globalrec.org/2021/04/09/extended-producers-responsibility-inclusion-waste-pickers-in-brazil/>

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia T-291/09 (Colombia) (Abril 23, 2009) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/t-291-09.htm>; Ver también Federico Parra, *Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando* (WIEGO), *Reciclaje: ¡Sí, pero con recicladores! Gestión pública del aprovechamiento con inclusión de recicladores: Un nuevo paradigma en el manejo de los residuos en Bogotá*, Colombia (Febrero 2015) <https://www.wiego.org/wp-content/uploads/2019/09/Parra-reciclaje-recicladores-WIEGO-WP9-espanol.pdf>

¹² Corte Constitucional A275-11 (Colombia) (2011) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2011/a275-11.htm>

¹³ Decreto 1381 de 2024 Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (Colombia) (Noviembre 14, 2024) <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=256236>

CW: ¿Cuáles son los retos para alcanzar un sistema justo y sostenible?

TE: Me parece que los retos residen principalmente en esta falta de reconocimiento. Hay ciudades, como Ciudad de México, donde el servicio público de gestión de residuos parece funcionar bien. Sin embargo, cuando se estudian los detalles del funcionamiento del sistema, hay varios lugares donde las personas recicladoras existen sin ningún derecho, incluso cuando trabajan dentro del servicio público. Hay otros ejemplos en los que no forman parte del servicio público, pero prestan servicios y son víctimas de persecución. Tenemos casos en los que estas personas son expulsadas de los vertederos sin alternativas, golpeadas por la policía y privadas de la libertad.

En resumen, los patrones de precariedad son variables, por lo que creo que el mayor reto radica en su reconocimiento. Si los Estados reconocieran a las personas recicladoras por el trabajo que han realizado históricamente y por las contribuciones positivas que han aportado a la sociedad, al medioambiente y a la economía, las políticas sobre cuestiones como la gestión de residuos, la economía circular y la responsabilidad ampliada de las partes productoras tendrían una visión diferente, relacionada con la mejora de las condiciones de trabajo en esta ocupación. Las personas recicladoras se incluirían en las políticas de residuos y se reforzarían sus habilidades y capacidades de reciclaje, en lugar de ser sustituidas por empresas privadas o máquinas. Con esta inclusión también habría una visión de acción afirmativa para igualar las condiciones, de modo que las personas recicladoras pudieran crecer en la cadena de valor del reciclaje. Podrían pasar a ocupar posiciones más privilegiadas, en lugar de estar destinadas a ser trabajadoras de subsistencia para siempre.

Otro reto es el garantizar el acceso a material reciclable en las esferas pública y privada. El gobierno debería darle a la población dedicada al reciclaje el lugar que le corresponde dentro del sistema de gestión de residuos y debe asegurar que su labor está incluida explícitamente en la ley. Las empresas deben incluirles en los modelos de economía circular y de responsabilidad extendida de las partes productoras, con financiación tanto de las empresas como del Estado, para que tengan el material de trabajo y la infraestructura para desarrollar el trabajo que ya saben hacer. Esto debe venir acompañado de condiciones de trabajo decentes y seguridad social.

El tratado mundial contra la contaminación por plásticos de las Naciones Unidas es un elemento clave para alcanzar lo que ya se ha mencionado y refleja la voluntad de los gobiernos, empresas y personas recicladoras, que participaron en las negociaciones a través de la Alianza Internacional de Recicladores.

Es un reto porque hay una desigualdad de poder y recursos entre los gobiernos, las grandes empresas y las personas recicladoras. Al mismo tiempo, hay organizaciones y personas aliadas, especialmente en los movimientos ambientales y de derechos humanos, que apoyan la inclusión de la población dedicada al reciclaje dentro del tratado como el primer y más vulnerable eslabón del proceso de reciclaje. El papel que cumplen las personas recicladoras es fundamental, dado que el plástico genera una gran cantidad de contaminación a nivel global; sumado al componente social, la recolección de residuos genera menos contaminación que el reciclaje industrial. .

CW: ¿Puedes contarme más sobre las negociaciones de este tratado? ¿Ha generado controversia la inclusión de los derechos de las personas recicladoras?

TE: Yo no estoy directamente involucrada en las negociaciones, pero por lo que sé, ha sido difícil conseguir un reconocimiento específico para las personas recicladoras. Los gobiernos tienden a hablar simplemente de "recicladores" o "recicladoras", y eso es muy peligroso. Dentro de ese término se incluyen personas extremadamente empobrecidas que realizan trabajos de subsistencia y empresas con muchos recursos. Estamos hablando de entidades diferentes, en situaciones radicalmente distintas y con motivaciones muy diferentes. Las políticas públicas que se diseñen para estos diferentes tipos de personas o empresas también deben ser completamente diferentes. Debe quedar claro en el tratado que las personas recicladoras son el primer eslabón de la cadena de reciclaje y también las más vulnerables, las más empobrecidas. Estas personas son más propensas a ser excluidas de su trabajo de subsistencia y tienen condiciones sociales específicas que deben tenerse en cuenta. Las políticas públicas deben garantizar su inclusión, el desarrollo de sus capacidades y unas condiciones de trabajo dignas, así como la posibilidad de crecer dentro de la industria del reciclaje en la que siempre han trabajado.

No incluir específicamente a las personas recicladoras y su trabajo ocultaría la pobreza y la injusticia en la que han trabajado históricamente y la obligación que los Estados y las empresas tienen hacia estas personas. Por lo tanto, es esencial que sean reconocidas y protegidas explícitamente en el tratado.

CW: ¿Hay otros asuntos que creas que deberían tenerse en cuenta?

TE: El texto del tratado aún no está finalizado, pero la última vez que leí un borrador, incluía el concepto de que los países establecerían sistemas económicos circulares a nivel nacional. Es fundamental que las personas recicladoras y sus organizaciones tengan un lugar en la mesa para garantizar su inclusión en la economía circular y crear las condiciones adecuadas para esa inclusión y para su trabajo. Esta será una nueva oportunidad para que el Estado y las empresas cumplan con el derecho internacional de los derechos humanos. Esto supondría un cambio de paradigma en la forma en que los Estados han tratado a las personas recicladoras en la práctica, pues han ignorado las obligaciones que les incumben en virtud del derecho internacional de proteger su derecho al trabajo, a condiciones de trabajo dignas y a la seguridad social.

CW: ¿Qué deben hacer los movimientos sindicales, en especial las personas abogadas sindicalistas, para apoyar los derechos de las personas recicladoras?

TE: Considero que, en el contexto del Tratado sobre plásticos, un hito fue la creación de la Alianza Internacional de Recicladores,¹⁴ que es el primer sindicato global de personas recicladoras. Tuvieron su congreso electivo en Buenos Aires en mayo de este año. Un camarada brasileño, Severino Lima Jr., es el presidente de la Alianza, quien históricamente ha sido *catador* (reciclador) y parte del movimiento nacional. La creación de un sindicato mundial muestra la gran importancia del trabajo de las personas recicladoras alrededor del mundo y deja claro que a nivel mundial

¹⁴ Alianza Internacional de Recicladores, <https://globalrec.org/es/>

no están recibiendo un trato justo por parte de los gobiernos ni se les reconoce como personas trabajadoras. Así que una estrategia de este sector consiste en tratar de abordar esta desigualdad de poder en la mesa de negociaciones con los gobiernos y la industria. Para mí, esto es un ejemplo de cómo el movimiento sindical cumple uno de sus papeles al defender los derechos de las personas trabajadoras más vulnerables.

Creo que el papel del movimiento sindical debería ser el de apoyar a la Alianza internacional y solidarizarse con su causa a nivel local y global. La esencia del movimiento sindical es que lo que afecta a una persona, las afecta a todas. Si se permite que los gobiernos desestimen los derechos de las personas recicladoras, podrán hacerlo con los derechos de las personas que trabajan en cualquier otro sector en cualquier momento. Por eso es esencial generar esta solidaridad con el nuevo sindicato de personas recicladoras.

Es urgente que el movimiento sindical incluya a las personas migrantes, trabajadoras informales y en modalidades de trabajo distintas al empleo formal tradicional, como las personas que trabajan por cuenta propia, en ventas ambulantes y quienes limpian zapatos, entre otras ocupaciones. Estas personas trabajadoras tienen dificultades para ser incluidas en los sindicatos tradicionales, que se centran en la economía formal. A nivel mundial, al menos la mitad de las personas que trabajan no están incluidas en el empleo formal, por lo que la solidaridad es muy necesaria. spaces, and shoe cleaners, among other occupations. A estos trabajadores les resulta difícil integrarse en los sindicatos tradicionales, que se centran en la economía formal. A nivel mundial, al menos la mitad de las personas que trabajan no están incluidas en el empleo formal, por lo que la solidaridad es muy necesaria.

DERECHO LABORAL Y POLÍTICA CLIMÁTICA EN ESTADOS UNIDOS: EL IMPACTO DE LA AGENDA DE INVERSIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN BIDEN

DAMON SILVERS

Estados Unidos | Escrito originalmente en inglés

(Las opiniones expresadas en este artículo son exclusivas del profesor Silvers y no representan los puntos de vista de ninguna organización. El profesor Silvers agradece a Felix Barbieri su ayuda en la investigación para este artículo).

Más de 35 años después de que la comunidad científica mundial llegara al consenso de que el cambio climático provocado por el ser humano era una realidad, la ciencia y la experiencia vivida del cambio climático deberían impulsar una urgencia extraordinaria. El mundo sigue en camino de alcanzar o superar los 3°C de calentamiento global, esto significa que nos estamos acercando rápidamente a un punto de no retorno en un viaje hacia un mundo radicalmente diferente y fundamentalmente más hostil para los seres humanos. Este es el mensaje de los últimos informes del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) de las Naciones Unidas, que resume lo que sabemos sobre el cambio climático provocado por el ser humano. Solo tres proyecciones del IPCC deberían bastar para explicarnos por qué un calentamiento de 3 grados es intolerable: (1) 3 grados significan 1.000 millones de personas refugiadas climáticas –a causa del aumento del nivel del mar, la sequía y el simple calor–; (2) 3 grados significan un aumento del nivel del mar de 1 a 2 metros para finales de siglo –lo que implica inundaciones en las principales ciudades y los fértiles deltas fluviales–; (3) 3 grados significan una reducción del 50% en la producción de alimentos tropicales –es decir, una amenaza de hambruna a gran escala y conflictos por los alimentos–.¹

Es difícil imaginar el nivel de sufrimiento humano que implican estas proyecciones, pero el peligro real no proviene directamente del medioambiente, sino de las consecuencias que este tipo de factores estresantes tienen sobre el sistema político y económico mundial, es decir, la posibilidad de que se produzcan conflictos a gran escala y un colapso político y económico.

Pero hay motivos para tener esperanza. Es posible ganar la lucha contra el cambio climático, y no será necesario hacer las cosas de manera perfecta. El objetivo de los heroicos esfuerzos de la ONU por comprender el cambio climático provocado por el ser humano es que podamos lograr la estabilidad climática sin eliminar por completo las emisiones de carbono de forma inmediata, lo cual es una tarea imposible. Necesitamos reducciones a gran escala de forma inmediata y debemos centrar nuestros esfuerzos en los sistemas a gran escala que impulsan las emisiones de carbono a nivel mundial.

Como argumentamos con Mariana Mazzucatto en un artículo reciente publicado en *Foreign Affairs*, los acontecimientos de los últimos dos años demuestran que, para luchar contra el cambio climático resulta urgente replantearse de forma radical la relación entre las personas trabajadoras, las empresas y los gobiernos, basándose en aspectos como el tipo de colaboración y configuración consciente del mercado que en el pasado se asociaba con tiempos de guerra o con proyectos estatales, como el programa espacial Apolo o los acontecimientos retratados en la película *Oppenheimer*.²

¹ Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, *Climate Change 2023: Synthesis Report, Summary for Policymakers* (Core Writing Team et al eds., 2023), https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_SPM.pdf.

² <https://www.foreignaffairs.com/united-states/how-make-the-green-economy-a-just-economy>.

² Mariana Mazzucatto & Damon Silvers, *How to Make the Green Economy a Just Economy*, FOREIGN AFFS. (Enero 24, 2024), <https://www.foreignaffairs.com/united-states/how-make-the-green-economy-a-just-economy>.

**Damon Silvers**

Profesor visitante de prácticas, University College London
Exdirector de políticas y asesor especial, AFL-CIO

La población trabajadora –y en particular las personas que trabajan en los sectores de la construcción, la fabricación y la ingeniería, que son fundamentales para la lucha contra el cambio climático– debe ser el centro de nuestros esfuerzos como comunidad global. La razón por la que la relación entre el trabajo y el Estado es fundamental para la viabilidad de las políticas climáticas eficaces radica en la naturaleza misma del problema del cambio climático. Al igual que la guerra, el cambio climático es totalmente incompatible con las soluciones de mercado, lo cual puede demostrarse conceptualmente, al analizar las implicaciones de la naturaleza del cambio climático como externalidad a largo plazo, y puede demostrarse históricamente, a través del historial de décadas de esfuerzos fallidos por recurrir a los mercados y a los estímulos para resolver el problema, incluso a estímulos fuertes como la política fiscal.

Para que los esfuerzos por controlar el cambio climático sean realmente eficaces, es necesario que el Estado desempeñe un papel mucho más sólido, que se replantee la financiación y la gobernanza de las empresas para que sean más a largo plazo y se centren más en la empresa como nexo de inversión, y que se integre verdaderamente a las personas trabajadoras y sus sindicatos en los procesos de toma de decisiones de la economía política. Solo estas medidas pueden respaldar el nivel de inversión y el ritmo de cambio tecnológico que se necesitan. Además, para tener alguna posibilidad de éxito, este enfoque requiere el compromiso político y apoyo de la población trabajadora.

Esto nos lleva a la cuestión del enfoque de los derechos de las personas trabajadoras en el contexto del cambio climático en Estados Unidos, uno de los Estados-nación más poderosos del mundo, donde el conflicto político en torno al cambio climático es más intenso.

Antecedentes de la legislación laboral estadounidense

Para comprender cómo interactúan la política climática y la legislación laboral de Estados Unidos hay que partir de los antecedentes de esta última. La legislación

[green-economy-just-economy.](#)

laboral estadounidense es una de las más débiles entre los países desarrollados. Si bien la Ley Nacional de Relaciones Laborales protege formalmente el derecho de las personas trabajadoras del sector privado a organizarse y negociar colectivamente, en la práctica, desde 1980, los empleadores han podido en gran medida (1) tomar represalias contra las personas trabajadoras por organizarse, a través de despidos o el cierre de sus lugares de trabajo, (2) negarse a entablar negociaciones colectivas significativas con las personas trabajadoras si están organizadas, y (3) tratar a las población empleada como si fuera contratista independiente y, por lo tanto, no tuviera ningún derecho en el lugar de trabajo, con pocas o ninguna consecuencia legal.³

La realidad de la legislación laboral del sector privado en Estados Unidos dificulta enormemente la creación de nuevos sindicatos y, por lo tanto, el mantenimiento de las normas laborales durante los periodos de cambio económico o tecnológico. Esta situación, junto con la experiencia vivida por las personas trabajadoras en los últimos periodos de cambio económico y tecnológico, constituye un obstáculo importante para que esta población apoye cualquier proceso de cambio tecnológico en Estados Unidos.

En el sector público, la clase trabajadora estadounidense se enfrenta a un orden jurídico bifurcado. En el gobierno federal y en los estados del noreste, el medio oeste y la costa del Pacífico, las personas trabajadoras del sector público disfrutan en gran medida de un derecho real a organizarse y a la negociación colectiva, así como de protecciones laborales significativas. En los estados del sur, el suroeste y las Grandes Llanuras, las personas trabajadoras del sector público suelen tener pocos derechos laborales y, en varios estados, la ley les prohíbe negociar colectivamente con sus empleadores.

³ CAMBRIDGE HANDBOOK OF LABOR LAW FOR THE TWENTY-FIRST CENTURY (Richard Bales & Charlotte Gardens eds., 2020); Percy David Metcalfe, *Labor Law in America: Facing Up to a Rule of Law Deficit*, GEO. J. POVERTY LAW & PUB. POL'Y: BLOG (Abril 17, 2023), <https://www.law.georgetown.edu/poverty-journal/blog/labor-law-in-america-facing-up-to-a-rule-of-law-deficit/>; Dorothy Singletary, *U.S. Labor Unions Are Having A Moment*, AM. CONST. SOC'Y: EXPERT F. (Mayo 22, 2024), <https://www.acslaw.org/expertforum/u-s-labor-unions-are-having-a-moment/#:~:text=The%20labor%20movement%20has%20been,unions%20positively%20affect%20the%20country.>

La legislación laboral del sector público en estas zonas no cumple los convenios fundamentales de la OIT, no solo en la práctica, como ocurre también en el sector privado estadounidense, sino también en la forma.⁴

Esta estructura significa que, en ausencia de disposiciones legislativas o reglamentarias específicas en la legislación climática de Estados Unidos, las personas trabajadoras involucradas en la descarbonización de la economía estadounidense se encontrarán en uno de estos tres regímenes de legislación laboral y, muy probablemente, estarán sujetas a la presión general a la baja sobre los salarios y las prestaciones que ha caracterizado los mercados laborales estadounidenses desde 1970.⁵ En general las personas que trabajan en empresas y sectores nuevos en Estados Unidos tienen menos probabilidades de estar organizadas que las que trabajan en empresas e industrias más antiguas, de tener prestaciones como una atención de salud calidad y pensiones reales, e incluso de ser tratadas como empleadas legales por sus empleadores.⁶

Estas características del régimen laboral de Estados Unidos constituyen obstáculos enormes para las personas trabajadoras y sus sindicatos, en tanto apoyan medidas agresivas contra el cambio climático y contra las transformaciones económicas y tecnológicas necesarias para una acción eficaz contra el cambio climático. La legislación



Ingeniero de mantenimiento en un parque eólico.
Crédito: VIEWFOTO STUDIO / stock.adobe.com

sobre inversión pública de la administración Biden no creó un nuevo sistema de legislación laboral para la transición hacia una economía baja en carbono, pero, de diversas y complejas maneras, logró cuatro cosas importantes.

En primer lugar, financió proyectos de construcción a gran escala relacionados con el clima y lo hizo bajo la jurisdicción de las regulaciones salariales y de prestaciones que se habían aplicado a anteriores proyectos de infraestructura a gran escala en Estados Unidos, incluyendo el sistema de autopistas interestatales, conocida como la Ley Davis-Bacon.⁷ Este sistema también actúa como incentivo para la negociación colectiva en el sector de la construcción, debido a los programas de formación superior impartidos por los sindicatos de la construcción de Estados Unidos y su impacto en la productividad de la fuerza laboral sindicalizada en el sector de la construcción.⁸ En segundo lugar, el programa de inversión de Biden aplicó la Ley "Buy American" (Comprar productos estadounidenses) a esta economía dentro de la economía, con lo cual protegió en cierta medida las cadenas de suministro de los proyectos relacionados con el cambio climático de la competencia salarial mundial.⁹ En tercer lugar, creó de diversas maneras presiones e incentivos modestos en la creciente economía de la energía limpia para que los empleadores pagaran los salarios vigentes, invirtieran en la formación de las perso-

⁴ David Weissbrodt & Matthew Mason, *Compliance of the United States with International Labor Law*, 98 MINN. L. REV. 1842 (2013); LANCE COMPA, UNFAIR ADVANTAGE (2000).

⁵ Lawrence Mishel, *Policy Decisions' Role in Wage Suppression and Inequality*, THE GREAT POLARIZATION 191 (2022).

⁶ Compárese con la sindicalización en la industria automotriz de Estados Unidos. Las tres grandes empresas estadounidenses, todas fundadas antes de 1940, siguen estando completamente sindicalizadas y, hasta las reestructuraciones de 2008, todas ofrecían planes de pensiones de prestaciones definidas. Las empresas extranjeras, organizadas a partir de la década de 1980, son en su mayoría no sindicalizadas, al igual que Tesla, el único gran fabricante de automóviles de Estados Unidos establecido desde 1980. Las empresas no sindicalizadas ofrecen planes de ahorro 401(k) en lugar de pensiones y tienen un historial de contar con una gran cantidad de personas trabajadoras temporales de larga duración. Compare UNITED AUTO WORKERS, THE 2024 UAW UNION-BUILT VEHICLE GUIDE (2024), <https://uaw.org/wp-content/uploads/2024/02/Vehicle-Guide-Spread-2024.pdf> (que muestra los vehículos fabricados por sindicatos en 2024), con Comunicado de prensa, Nat'l Right to Work Comm., 'Made in U.S. Cars & Trucks Made Union-Free (Abril 16, 2018) (que analiza la fabricación de vehículos sin sindicatos). Ver también Morning Edition, *UAW Criticizes Nissan for Use of Perma-Temps*, NPR, at 05:07 (Febrero 10, 2015), <https://www.npr.org/2015/02/10/385138846/uaw-criticizes-nissan-for-use-of-perma-temps>.

⁷ 40 U.S.C § 3141 (2018).

⁸ Robert W. Glover & Cihan Bilginsoy, *Registered Apprenticeship Training in the US Construction Industry*, 47 EDUCATION + TRAINING 337 (2005).

⁹ Inflation Reduction Act of 2022, Pub. L. 117-169, 136 Stat. 1818; , Build America, Buy American Act, Pub. L. 117-58, 135 Stat. 429 (2021); . CHIPS Act, Pub. L. 117-167, 136 Stat. 1366 (2022).

nas trabajadoras y colaboraran con estas y sus sindicatos en la elaboración de la política industrial estadounidense del siglo XXI.¹⁰ Por último, aunque los proyectos de ley de inversión pública de Biden no crearon un plan de transición explícito como el del Acuerdo del Carbón alemán, que proporcionó 80.000 millones de euros en inversiones para la creación de empleo en las regiones carboníferas de Alemania, sí crearon fondos de desarrollo económico para las regiones dependientes de la energía a una escala que ofrecía cierta esperanza de poder preservar las economías regionales en las zonas dependientes del carbón, el petróleo y el gas natural.¹¹

Cabe señalar que, por el contrario, durante la Segunda Guerra Mundial, el gobierno de Estados Unidos obligó a todos los contratistas de defensa, que representaban aproximadamente el 50% del PIB en el momento álgido de la guerra, a negociar colectivamente con las personas trabajadoras y sus sindicatos.¹² En Estados Unidos no existe ninguna disposición de este tipo para las personas trabajadoras involucradas en la lucha contra el cambio climático, y los esfuerzos por incluir el concepto de negociación colectiva como requisito para recibir apoyo federal fueron bloqueados en 2021 y 2022 por los miembros republicanos del Congreso en coalición con Manchin y Sinema, quienes tienen puestos en el Senado y representan las posturas demócratas de derecha.¹³

Sin embargo, la administración Biden ha adoptado una política de apoyo al derecho de las personas trabajadoras a organizarse y negociar colectivamente en toda la economía, y en particular en sectores de la economía como la fabricación de automóviles, que son fundamentales para la transición hacia una economía baja en carbono.¹⁴

¹⁰ Inflation Reduction Act of 2022, Pub. L. 117-169, 136 Stat. 1818; Research and Development, Competition, and Innovation Act, Pub. L. 117-167, 136 Stat. 1366 (2022).

¹¹ Guri Bang et al., *Balancing Cost and Justice Concerns in the Energy Transition: Comparing Coal Phase-Out Policies in Germany and the UK*, 22 CLIMATE POLICY 1000 (2022); AGORA ENERGIEWENDE & AURORA ENERGY RESEARCH, THE GERMAN COAL COMMISSION: A ROADMAP FOR A JUST TRANSITION FROM COAL TO RENEWABLES (2019), https://www.agora-energiawende.de/fileadmin/Projekte/2019/Kohlekommission_Ergebnisse/168_Kohlekommission_EN.pdf; Inflation Reduction Act of 2022, Pub. L. 117-169, 136 Stat. 1818, § 13101 (disposición relativa a las "Comunidades energéticas").

¹² Exec. Order No. 9017, 7 Fed. Reg. 237 (Enero 12, 1942).

¹³ Richard Luscombe, *Joe Manchin and Kyrsten Sinema: The Centrists Blocking Biden's Agenda*, GUARDIAN (Octubre 3, 2021), <https://www.theguardian.com/us-news/2021/oct/03/joe-manchin-kyrsten-sinema-democrats-biden>.

¹⁴ Exec. Order No. 14126, 89 Fed. Reg. 73559 (Septiembre 6,

Esta política, que va más allá del marco legal formal de los cuatro principales proyectos de ley de inversión pública de la Administración Biden, se ha expresado tanto a través de órdenes ejecutivas como de gestos informales; por ejemplo, cuando el presidente Biden se unió a un paro de personas trabajadoras del sector automovilístico durante la huelga del otoño pasado convocada por el sindicato United Auto Workers Union contra los tres mayores fabricantes de automóviles nacionales, GM, Ford y Stellantis.¹⁵

Política climática y legislación laboral de Estados Unidos antes de la administración Biden

La historia de la política climática de Estados Unidos ha estado marcada por la estrecha relación del Partido Republicano, uno de los dos principales partidos políticos del país, con las industrias del carbón, el petróleo y el gas, y por la oposición del Partido Republicano y los sectores empresariales del Partido Demócrata a la idea de un programa de inversión climática con salarios altos. Esto ha provocado una profunda inestabilidad en la política climática de Estados Unidos. Cuando el Partido Republicano controla la presidencia y al menos una de las cámaras del Congreso, en la práctica no ha habido ninguna política climática en Estados Unidos. Cualquier avance en materia de política climática se ha producido únicamente cuando miembros del Partido Demócrata han controlado no solo la presidencia, sino también al menos una de las cámaras del Congreso.

La fase inicial de la acción política sobre el clima en Estados Unidos tuvo lugar a finales de la década de 1990 durante la administración Clinton-Gore, cuando, con la participación de Al Gore, Estados Unidos participaron en las negociaciones mundiales sobre el clima de Kioto. El Protocolo de Kioto, resultado de esas negociaciones, definió objetivos de reducción de las emisiones pero no incluyó disposiciones sobre la inversión pública ni normas laborales para las industrias que habrían surgido si se hubieran cumplido los objetivos de Kioto.¹⁶ Cuando el Protocolo de Kioto se sometió a votación en el Senado de Estados Unidos, las principales instituciones del

2024).

¹⁵ Peter Nicholas, *Biden Makes History by Joining Striking Autoworkers on the Picket Line*, NBC News (Septiembre 26, 2023) <https://www.nbcnews.com/politics/white-house/biden-makes-history-striking-auto-workers-picket-line-rcna117348>.

¹⁶ Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, Diciembre. 10, 1997, 2303 U.N.T.S. 162.

movimiento sindical se opusieron a él o se negaron a adoptar una postura. El Protocolo de Kioto no logró obtener el apoyo de ninguna persona del Senado.¹⁷ El periodo de Kioto fue seguido por la administración Bush, un periodo durante el cual la política climática permaneció prácticamente congelada. A partir del regreso exitoso de miembros demócratas al control del Congreso en 2007, estos comenzaron un importante esfuerzo para promulgar una legislación climática integral.¹⁸

Inicialmente la agenda climática de la Administración Obama involucraba la inversión pública en la reducción de las emisiones de carbono a través de la Ley de Recuperación y Reinversión Estadounidense de 2009 (ARRA, por sus siglas en inglés), un programa de estímulo económico aprobado en febrero de 2009, en el punto álgido de la crisis económica que siguió a la crisis financiera del 2008.¹⁹ La ARRA contenía una financiación significativa para proyectos de energía renovable y mecanismos para aumentar la eficiencia energética, como créditos fiscales para la compra de automóviles eléctricos e híbridos y para la renovación de la eficiencia energética de los hogares. La ARRA incluía requisitos para que las personas trabajadoras del sector de la construcción recibieran salarios y prestaciones según las tarifas vigentes en el sector de la construcción en la zona de los proyectos, tal y como exige la Ley Davis-Bacon de 1950.²⁰ Según la Oficina de Responsabilidad Gubernamental de Estados Unidos, aproximadamente 102.000 millones de dólares de los 309.000 millones asignados en la ARRA para proyectos fueron salarios y prestaciones cubiertos por la Ley Davis-Bacon, lo que incluía aproximadamente 18.000 millones de dólares en gastos relacionados con el clima.²¹

Sin embargo, la cobertura de la Ley Davis-Bacon por sí sola no fue el final de la historia. Dado que la ARRA financiaba nuevos programas federales en áreas como la readaptación energética doméstica, no estaba claro si las normas salariales del sector debían aplicarse en estas áreas o si debían establecerse nuevas normas salariales más bajas. Los intentos de los sindicatos de colaborar con la



Una estación de servicio de hidrógeno en Oakland, California.
Crédito: sheilaf2002 / stock.adobe.com

administración Obama para crear normas laborales más estrictas a través de procesos administrativos se encontraron con la resistencia de los aliados empresariales de la administración en el sector tecnológico. Los retrasos contribuyeron a que la ARRA no cumpliera sus propios objetivos en materia de readaptación de residencias, en parte debido a la falta de mano de obra cualificada como consecuencia de la incapacidad de integrar los programas de la ARRA con la capacidad de formación de las personas trabajadoras de la construcción del movimiento sindical.

No obstante, lo que sí hizo la ARRA fue proporcionar financiación de la deuda a bajo costo a la empresa emergente de automóviles Tesla, fundada por Elon Musk.²² Tesla recibió una financiación pública significativa sin tener que cumplir ninguna norma laboral más allá de las que se aplicaban generalmente en el sector privado. Musk utilizó la financiación pública para crear una empresa automovilística que vendía automóviles eléctricos a personas estadounidenses acaudaladas, fabricados por una mano de obra que cobraba menos que la de las empresas automovilísticas consolidadas, un modelo que las personas negacionistas del cambio climático señalaron como prueba de que la lucha contra el cambio climático solo beneficiaba a la población más rica a costa del erario público. En el momento de escribir este documento, Musk es la persona más rica del mundo y Tesla parece incapaz de vender automóviles de forma rentable a precios que sean competitivos con los vehículos eléctricos de fabricación China.

Tras la ARRA, la administración Obama apoyó el desarrollo de la legislación integral sobre el

¹⁷ S. Res. 98, 105th Cong. (1997).

¹⁸ John M. Broder, *Democrats Oust Longtime Leader of House Panel*, N.Y. TIMES (Noviembre 20, 2008).

¹⁹ American Recovery and Reinvestment Act of 2009, Pub. L. 111-5, 123 Stat. 115.

²⁰ Id. § 16606.

²¹ U.S. GOV'T ACCOUNTABILITY OFF., GAO 10-421, RECOVERY ACT: OFFICIAL'S VIEWS VARY ON IMPACTS OF DAVIS-BACON ACT PREVAILING WAGE DIVISION (2010).

²² Chuck Squatriglia, *Feds Lend Tesla \$465 Million to Build Model S*, WIRED (Junio 23, 2009), <https://www.wired.com/2009/06/tesla-loan/>.

clima Waxman-Markey.²³ Esta incluyó el apoyo al desarrollo de las energías renovables, la energía nuclear y el transporte público, pero su estrategia fundamental se basaba en poner un precio al carbono y esperar que los mercados energéticos y de capitales, debidamente incentivados, impulsaran una rápida reducción de las emisiones. El movimiento obrero estadounidense participó de manera significativa en el proceso de redacción de la Ley Waxman-Markey y la mayoría de los sindicatos de Estados Unidos la apoyaron.²⁴

Al igual que la ARRA, las obras de construcción que habrían sido financiadas por la Ley Waxman-Markey quedaron cubiertas por las disposiciones sobre salarios vigentes de la Ley Davis-Bacon.²⁵ Pero al igual que la ARRA, la Ley Waxman-Markey no creó derechos adicionales para las personas trabajadoras empleadas por empresas que se habrían beneficiado del apoyo gubernamental. En el verano de 2010, la Ley Waxman-Markey fue aprobada por la Cámara de Representantes de Estados Unidos, pero tras la muerte del senador estadounidense Ted Kennedy, los miembros del Partido Demócrata no contaban con una mayoría lo suficientemente amplia como para superar la regla del filibusterismo del Senado, lo que llevó a la muerte de la Ley Waxman-Markey como pieza legislativa viable.²⁶ A esto le siguieron las victorias republicanas en las elecciones a la Cámara de Representantes y al Senado de 2010, lo que cerró definitivamente la posibilidad de aprobar leyes sobre el cambio climático durante el resto del mandato del presidente Obama.

Tras el impulso de la Ley Waxman-Markey, la administración Obama, bajo la presión del movimiento ambientalista que había iniciado campañas de protesta contra la construcción de infraestructuras petroquímicas como oleoductos y gasoductos, cambió su enfoque y pasó de intentar aprobar legislación climática a iniciativas normativas destinadas a limitar

las emisiones de gases de efecto invernadero.²⁷ Este tipo de respuesta regulatoria, desvinculada de la inversión pública, no apoyó la creación de nuevos puestos de trabajo en sectores con bajas emisiones de carbono, no compensó a las comunidades dependientes de la energía fósil ni promulgó normas laborales aplicables a las nuevas industrias de energía limpia.

Como resultado, la segunda mitad de la administración Obama fue un periodo de conflicto entre el movimiento sindical y el movimiento ambientalista, tanto por los detalles de la normativa climática de la administración Obama como por el destino de proyectos específicos de petróleo y gas que se estaban construyendo en virtud de convenios colectivos con el movimiento sindical de la construcción.²⁸ Estos conflictos fueron el telón de fondo de los llamados de la campaña de Trump a las personas trabajadoras sindicalizadas en los sectores de la construcción, el transporte y la industria. Trump prometió que apoyaría proyectos de carbón, petróleo y gas que crearan empleo, así como la infraestructura en general, mientras que su oponente Hillary Clinton habló de cerrar por completo la industria del carbón.²⁹

Con la victoria de Trump en las elecciones de 2016 y el mantenimiento del control de ambas cámaras del Congreso por parte de los miembros del Partido Republicano, la política climática de Estados Unidos volvió a entrar en una especie de hibernación. A pesar de la retórica de Trump en la campaña de 2016, como presidente demostró ser ineficaz a la hora de aprobar leyes de infraestructura y no estuvo dispuesto a desafiar la fuerza de las fuerzas antiobreras dentro del Partido Republicano, nombrando finalmente al destacado abogado antisindical, Eugene Scalia, como su secretario de trabajo. Scalia se embarcó en un esfuerzo por debilitar aún más la legislación laboral de Estados Unidos en el sector de la construcción, un esfuerzo que solo terminó con la derrota

²³ American Clean Energy and Security Act of 2009, H.R.2454, 111th Cong. (2009)

²⁴ Joseph Romm, *AFL-CIO's John Sweeney Endorses Approach of Waxman-Markey Climate and Clean Energy Bill*, GRIST (Mayo 22, 2009), <https://grist.org/article/afl-cios-john-sweeney-endorses-approach-of-waxman-markey-climate-and-clean/>.

²⁵ American Clean Energy and Security Act of 2009, H.R.2454, § 246, 111th Cong. (2009).

²⁶ Daniel Weiss, *Anatomy of a Senate Climate Bill Death*, Ctr. Am. Progress (Octubre 12, 2010), <https://www.americanprogress.org/article/anatomy-of-a-senate-climate-bill-death/>; JANE A. LEGGETT, CONG. RSCH. SERV., R43120, *PRESIDENT OBAMA'S CLIMATE ACTION PLAN* (2014).

²⁷ Morning Edition, *For Protestors, Keystone Pipeline is Line in Tar Sand*, NPR, at 18:23 (Septiembre 1, 2011), <https://www.npr.org/2011/09/01/140117187/for-protesters-keystone-pipeline-is-line-in-tar-sand>; JANE A. LEGGETT, CONG. RSCH. SERV., R43120, *PRESIDENT OBAMA'S CLIMATE ACTION PLAN* (2014).

²⁸ *Manufacturers and Laborers Agree: Keystone Veto is Missed Opportunity for American Workers*, LIUNA (Febrero 24, 2015), <https://www.liuna.org/news/story/manufacturers-and-laborers-agree-keystone-veto-is-missed-opportunity-for-american-workers>.

²⁹ Tessa Berenson Rogers, *The Return of 'Drill, Baby, Drill'*, TIME (Noviembre 26, 2016), <https://time.com/4574513/donald-trump-energy-policy/>; Daniel Strauss, *Clinton Haunted by Coal Country Comment*, POLITICO (Mayo 10, 2016), <https://www.politico.com/story/2016/05/sanders-looking-to-rack-up-west-virginia-win-over-clinton-222952>.

de Trump en las elecciones de 2020.³⁰

Los derechos laborales y la agenda de inversión climática de Biden

La administración Biden llegó al poder en 2020 con el apoyo del movimiento sindical de Estados Unidos, que incluía el respaldo temprano de sindicatos clave del sector de la construcción profundamente descontentos con la combinación de ataques de la administración Trump a los derechos laborales en la construcción y su incapacidad para aprobar una legislación sobre inversión en infraestructuras.³¹ Biden dejó clara desde el inicio de su campaña su intención de apoyar al movimiento sindical y los derechos de las personas trabajadoras, así como su convicción de que los empleos verdes debían ser decentes.³²

La Ley de Rescate Estadounidense

La primera ley importante de Biden fue la Ley del Plan de Rescate Estadounidense (ARP, por sus siglas en inglés), una ley integral de 1,9 billones de dólares diseñada para responder a la crisis del COVID-19, aprobada por el Congreso en febrero de 2021.³³ Aunque no se trata principalmente de legislación climática, la ARP involucra varias medidas que destinaban recursos a programas gubernamentales relacionados con el clima a nivel estatal y local y estabilizaban los planes de pensiones de muchos de los sindicatos que iban a ser clave para lo que se convertiría en la agenda de inversión climática de la administración Biden.³⁴ La ARP proporcionó 480.000 millones de dólares en financiación a los gobiernos estatales y locales, lo que en gran parte de Estados Unidos supuso un aumento del empleo cubierto por leyes laborales sólidas, incluyendo leyes que incluían garantías significativas del derecho a



Una central eléctrica mixta de carbón y energía nuclear en Johnstown, Pensilvania. Crédito: Klodian / stock.adobe.com

organizarse y a la negociación colectiva.³⁵ La ARP, al estabilizar los fondos de pensiones negociados colectivamente que cubren a personas trabajadoras de la construcción y el transporte, creó un clima de confianza entre la administración Biden y aquellos sectores del movimiento sindical de Estados Unidos que tradicionalmente se habían mostrado más reacios a adoptar medidas agresivas contra el cambio climático.³⁶

Por último, el Plan de Rescate Estadounidense contribuyó a la rápida recuperación del mercado laboral de Estados Unidos tras la pandemia de COVID-19 y al retorno del pleno empleo en Estados Unidos a finales de 2021, avances que fueron cruciales para crear un entorno laboral que permitiera la transición de los empleos dependientes de los combustibles fósiles a los renovables con un impacto mínimo en las personas trabajadoras.³⁷

Ley de Inversión en Infraestructura y Empleo

El segundo gran logro legislativo de la administración Biden, la Ley de Inversión en Infraestructura y Empleo de 2021 (IIJA, por sus siglas en inglés), fue una amplia legislación de inversión pública que destinó 1,2 billones de dólares en cinco años a una amplia gama de nuevas construcciones y reparaciones en todo el entorno construido de Estados Unidos.³⁸ La IIJA incluyó

³⁰ Apprenticeship Programs, Labor Standards for Registration, Amendment of Regulations, 29 C.F.R. pt. 29 (2020); Comunicado de prensa, N. Am. Building Trades Union, NABTU Commends Executive Actions to Rescind IRAPs and Reinstate the Advisory Committee on Internship (Febrero 18, 2021), https://nabtu.org/press_releases/nabtu-statement-commending-biden-irap-executive-actions/.

³¹ The IBEW Endorses Vice President Joe Biden for President, IBEW (Febrero 5, 2020), https://www.ibew.org/media-center/Articles/20Daily/2002/200205_TheIBEWEndorses.

³² Jacob Pramuk, Joe Biden Unveils \$2 Trillion Green Infrastructure and Jobs Plan, CNBC (Julio 14, 2020), <https://www.cnbc.com/2020/07/14/joe-biden-unveils-green-jobs-and-infrastructure-plan-during-2020-election.html>.

³³ American Rescue Plan Act of 2021, Pub. L. 117-2, 135 Stat. 4.

³⁴ Comunicado de prensa, The White House, President Biden Announces American Rescue Plan (Enero 20, 2021), <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/legislation/2021/01/20/president-biden-announces-american-rescue-plan/>.

³⁵ David Weissbrodt & Matthew Mason, *Compliance of the United States with International Labor Law*, 98 MINN. L. REV. 1842 (2013).

³⁶ Comunicado de prensa, N. Am. Building Trades Union, NABTU Applauds Biden Administration's Pension Relief Efforts (Julio 6, 2022), https://nabtu.org/press_releases/biden-pension-relief/.

³⁷ Comunicado de prensa, Bureau of Labor Statistics, The Employment Situation — January 2022 (Febrero 4, 2022), https://www.bls.gov/news.release/archives/empsit_02042022.pdf.

³⁸ Infrastructure Investment and Jobs Act, Pub. L. 117-58, 135 Stat. 429 (2021).

financiación para carreteras y puentes, puertos y vías navegables interiores, escuelas, aeropuertos, ferrocarriles, telecomunicaciones, agua y alcantarillado y energía eléctrica. La IJA tenía por objeto subsanar el déficit de infraestructura acumulado durante décadas de inversión insuficiente desde principios de la década de 1990, relacionado con la política de bajos impuestos a nivel estatal y local y con la creencia errónea de que la inversión privada financiaría los bienes públicos.³⁹

Dependiendo de cómo se evalúen las categorías de financiación de la IJA, entre 50.000 y 100.000 millones de dólares de los proyectos financiados estaban destinados a la lucha contra el cambio climático, aproximadamente cinco veces la financiación climática de la ARRA en 2009. Los proyectos relacionados con el clima incluían la reducción de metano, la eficiencia energética en los edificios, la eficiencia energética industrial, la captura y almacenamiento de carbono, el hidrógeno, la energía nuclear, la energía hidroeléctrica y la financiación para mejoras en las cadenas de suministro de energía limpia.⁴⁰

La IJA no creó un nuevo régimen de relaciones laborales para las obras que financió. Sin embargo, dejó claro que la "gran mayoría" de los proyectos financiados estaban sujetos a la Ley Davis-Bacon, una ley de la época de la Depresión que exigía que los proyectos de construcción financiados con fondos federales pagaran salarios y prestaciones al menos iguales a los vigentes en el mercado laboral de la construcción de la zona en la que se ubicaran los proyectos.⁴¹

En el marco de la Ley Davis-Bacon, los niveles salariales vigentes en el sector de la construcción financiado por el gobierno federal de Estados Unidos son fijados por el Departamento de Trabajo de Estados Unidos, basándose en encuestas de los mercados laborales de la construcción locales. Las encuestas incluyen los salarios, las prestaciones y los gastos de capacitación.⁴²

La IJA incluyó grandes aumentos en la financiación de los programas federales de infraestructura ya cubiertos por la Ley Davis-Bacon,⁴³ transporte terrestre, transporte público⁴⁴, infraestructura de acueducto y alcantarillado,⁴⁵ y amplió explícitamente la cobertura de la Ley Davis-Bacon a los proyectos energéticos.⁴⁶ En cuanto a los proyectos relacionados con la banda ancha y otras telecomunicaciones, que tradicionalmente eran competencia del sector privado y no estaban cubiertos por la Ley Davis-Bacon, la IJA incluyó el pago de los salarios vigentes en el marco dicha ley como criterio para que las agencias pudieran adjudicar contratos entre licitadores competidores.⁴⁷

La inclusión de las normas salariales Davis-Bacon para la División de Energía de la IJA reforzó a una escala mucho mayor el principio consagrado en la ARRA de Obama de que los puestos de trabajo en la construcción de la economía baja en carbono serían al menos tan buenos como los puestos que sustituían. Esto ocurrió en un contexto en el que los promotores de proyectos solares y eólicos contrataban a empresas de construcción no sindicadas y pagaban salarios considerablemente más bajos que los pagados por los proyectos de construcción del sector de los combustibles fósiles en las mismas comunidades. Sin embargo, e irónicamente, a la luz de la experiencia de la ARRA, la Ley de Infraestructura Bipartidista incluyó una exención de la Ley Davis-Bacon para los proyectos de remodelación energética residencial que involucraran menos de 5 unidades a la vez.⁴⁸

La IJA también incluyó las disposiciones "Buy American" (Comprar productos estadounidenses) que abarcan los materiales utilizados en los proyectos de construcción financiados por la ley. Si bien estas disposiciones no eran de orden laboral, estaban diseñadas para apoyar a industrias significativamente sindicalizadas, como la siderurgia y la fabricación de materiales de construcción.⁴⁹

³⁹ American Society of Civil Engineers, *Infrastructure Investment Gap 2020-2029*, Report Card for America's Infrastructure <https://infrastructurereportcard.org/economics-old/investment-gap-2020-2029/>.

⁴⁰ Comunicado de prensa, The White House, Fact Sheet: The Bipartisan Infrastructure Deal (Noviembre 6, 2021), <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/11/06/fact-sheet-the-bipartisan-infrastructure-deal/>.

⁴¹ Fact Sheet #66A, *Bipartisan Infrastructure Law*, U.S. DEP'T LAB. WAGE AND HOUR DIV., (<https://www.dol.gov/agencies/whd/fact-sheets/66a#>)

⁴² Fact Sheet #66, *The Davis-Bacon and Related Acts*, U.S. DEP'T LAB. WAGE AND HOUR DIV. (OCTUBRE 2023), <https://www.dol.gov/agencies/whd/fact-sheets/66-dbra> (Department of Labor 2023).

⁴³ Infrastructure Investment and Jobs Act, Pub. L. 117-58, 135 Stat. 429 (2021)(Divisions A and B).

⁴⁴ *Id.* (Division C).

⁴⁵ *Id.* (Division E).

⁴⁶ *Id.* (Division D).

⁴⁷ *Id.* (Division F).

⁴⁸ *Id.*

⁴⁹ Build America, Buy America Act, Pub. L. 117-58, 135 Stat.

La aplicación de las normas sobre salarios vigentes y de las disposiciones “*Buy American*” a los proyectos de la IIJA supuso un gran paso atrás con respecto al modelo de inversión “pública” financiada por “asociaciones público-privadas” que habían promovido ambos partidos políticos de Estados Unidos, impulsados por intereses financieros y tecnológicos.⁵⁰ En este modelo financiarizado, se suponía que la inversión pública en general, y la inversión pública relacionada con el cambio climático en particular, debía estar impulsada por mercados de capital privado debidamente incentivados y gestionada por empresas privadas a las que se dejaba libertad para fijar los salarios y las condiciones de trabajo como mejor les pareciera. En realidad, este enfoque ha dado lugar a la captura de los subsidios públicos por parte de empresas privadas y a décadas de inversión insuficiente. La IIJA marcó el retorno al enfoque posterior al *New Deal*, basado en la financiación pública predominante y la regulación salarial, diseñado para evitar que el gasto público a bajo precio provocara una espiral descendente en el mercado laboral de la construcción, con el riesgo paralelo de una calidad deficiente y peligrosa en los proyectos públicos.⁵¹

La Ley CHIPS y Ciencia y la cuestión de la formación profesional

La Ley CHIPS y Ciencia fue aprobada por el Congreso con apoyo bipartidista, al igual que la Ley de Infraestructuras, y fue firmada por el presidente Biden el 9 de agosto de 2022. Esta ley establece una financiación de 280.000 millones de dólares para apoyar el fortalecimiento de la industria de chips informáticos de Estados Unidos y el desarrollo de la mano de obra y la investigación científica asociadas. De la financiación de la Ley de CHIPS y Ciencia, 67.000 millones de dólares se destinan a apoyar la investigación científica relacionada con la lucha contra el cambio climático.⁵² Las únicas disposiciones laborales significativas de la Ley de CHIPS y Ciencia se refieren a la formación de la mano de obra. Quienes reciban 39.000 millones de dólares en ayudas federales para la industria privada de fabricación de chips

deberán contar con planes de desarrollo de la mano de obra específicos para cada empresa. Sin embargo, la responsabilidad de administrar estas subvenciones y los requisitos de formación que las acompañan recae en el Departamento de Comercio, que controla la subvención global, y no en el Departamento de Trabajo, que es el centro histórico de los programas de formación de personas trabajadoras dentro del gobierno federal.⁵³

En su guía inicial para las empresas que deseen solicitar esta financiación, el Departamento de Comercio publicó una serie de “Principios de la estrategia de desarrollo de la mano de obra”: --

- Asegura que esté dirigido por los empleadores para conectar mejor a personas trabajadoras calificadas con empleos de calidad.
- Incluye socios como instituciones educativas, sindicatos y organizaciones comunitarias y de desarrollo económico.
- Ofrece servicios integrales para apoyar a las poblaciones vulnerables.
- Aumenta la diversidad, la equidad y la inclusión en la educación y el lugar de trabajo.
- Prioriza modelos probados de aprendizaje y remuneración, como los programas de aprendizaje registrado.
- Conduce a credenciales acumulables y reconocidas por la industria.
- Mide resultados como el empleo y los ingresos de las personas trabajadoras.
- Crea sistemas y asociaciones sostenibles.⁵⁴

Estos principios conectan el enfoque del Departamento de Comercio con el programa de Aprendizajes Registrados del Departamento de Trabajo y parecen apuntar, de manera provisional, hacia un verdadero sistema tripartito de formación y desarrollo de la fuerza laboral.

La Ley de Reducción de la Inflación

La más significativa de las leyes de inversión pública de Biden, tanto desde el punto de vista climático como laboral, fue la Ley de Reducción de la Inflación de 2022 (IRA, por sus siglas en inglés).⁵⁵ La IRA proporcionó 783.000 millones de

429 (2021).

⁵⁰ Frank Beckers & Uwe Stegeman, *A Smarter Way to Think about Public-Private Partnerships*, MCKINSEY (Septiembre 10, 2021) <https://www.mckinsey.com/capabilities/risk-and-resilience/our-insights/a-smarter-way-to-think-about-public-private-partnerships>.

⁵¹ Edward M. Gramlich, *Infrastructure Investment: A Review Essay*, 32 J. ECON. LITERATURE 1176 (1994),

⁵² CHIPS and Science Act, Pub. L. 117-167, 136 Stat. 1366 (2022).

⁵³ *Id.* § 106201.

⁵⁴ *Our Workforce Development Strategy*, U.S. DEP'T COM., (<https://www.commerce.gov/issues/workforce-development> (última visita Diciembre 12, 2024)).

⁵⁵ Inflation Reduction Act of 2022, Pub. L. 117-169, 136 Stat.

dólares destinados a la lucha contra el cambio climático, de los cuales 663.000 millones se destinaron a créditos fiscales durante 10 años con el fin de apoyar las inversiones para transformar la economía de Estados Unidos en una con bajas emisiones de carbono.⁵⁶ Sin duda, la IRA es la medida más importante que ha tomado Estados Unidos en la lucha contra el cambio climático, y la Casa Blanca de Biden ha estimado que, junto con otras iniciativas relacionadas con el clima del presidente Biden, permitirá a Estados Unidos alcanzar el 80% de sus objetivos de emisiones del Acuerdo de París para el periodo hasta 2030.⁵⁷

La disposición laboral clave de la IRA aumenta los créditos fiscales disponibles para las empresas que cumplen con las condiciones salariales vigentes de la IRA para las personas trabajadoras del sector de la construcción. Las normas salariales vigentes de la IRA son administradas por el Servicio de Impuestos Internos como parte de su función de supervisar los créditos fiscales de la IRA.⁵⁸ Sin embargo, las normas sustantivas que regulan lo que constituye el salario vigente para cualquier oficio concreto en un lugar determinado se rigen por las encuestas salariales ya existentes del Departamento de Trabajo.⁵⁹

Más recientemente, en junio de 2024, el Departamento del Tesoro publicó una guía adicional en la que aclaraba que, al evaluar si las empresas que demandaban exenciones fiscales adicionales realmente tenían derecho a esos beneficios, el Servicio de Impuestos Internos tendría en cuen-

ta si la empresa que demandaba las exenciones fiscales había celebrado un acuerdo colectivo integral con la mano de obra de la construcción de su proyecto, llamado Acuerdo Laboral del Proyecto. Aunque el Servicio de Impuestos Internos no exigía a los patrocinadores de los proyectos que celebraran acuerdos laborales para proyectos como requisito para obtener financiación, daba a entender que esa era la vía preferida.⁶⁰

Además, la IRA incluye disposiciones "*Buy American*" que regulan los materiales utilizados en las instalaciones energéticas. El hierro y el acero nacionales son requisitos para recibir los créditos fiscales de la IRA, y dichos créditos se incrementan hasta un 10 % en función del grado de utilización de "materiales manufacturados" nacionales en la construcción de instalaciones energéticas elegibles.⁶¹ La IRA también tiene un requisito de "*Made in America*" (Fabricado en Estados Unidos) asociado con el crédito fiscal de 7.500 dólares que está disponible para quienes compren vehículos eléctricos e híbridos de uso personal.⁶²

Sin embargo, al igual que la Ley de CHIPS y Ciencia y a diferencia de la IJIA, la IRA se centra en realidad en proporcionar apoyo financiero a las empresas en funcionamiento, más que en la construcción *per se*. No obstante, la IRA no incluye casi ninguna disposición que afecte las prácticas laborales de estas empresas operativas que serán las beneficiarias de la mayor parte de los fondos de la IRA. En concreto no hay requisitos, más allá de la legislación laboral federal general, que obliguen a las empresas financiadas por la IRA a respetar los derechos laborales de las personas trabajadoras de producción a organizarse y negociar colectivamente o a proporcionar formación a la mano de obra de producción de la manera exigida por la Ley de CHIPS y Ciencia.

Como se ha mencionado anteriormente, en una versión anterior de la IRA se exigía que los vehículos eléctricos se fabricaran en instalaciones sindicalizadas, pero esta exigencia se eliminó tras la oposición del senador demócrata Manchin, de Virginia Occidental, y de la senadora Sinema, de Arizona. En Virginia Occidental hay una gran planta de fabricación de Toyota que no está sindical-

1818.

⁵⁶ Comunicado de prensa, The White House, Fact Sheet: Two Years In, the Inflation Reduction Act is Lowering Costs for Millions of Americans, Tackling the Climate Crisis, and Creating Jobs (Agosto 16, 2024), <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2024/08/16/fact-sheet-two-years-in-the-inflation-reduction-act-is-lowering-costs-for-millions-of-americans-tackling-the-climate-crisis-and-creating-jobs/>.

⁵⁷ Comunicado de prensa, The White House, Fact Sheet: Biden-Harris Administration Leverages Historic US Climate Leadership at Home and Abroad to Urge Countries to Accelerate Global Climate Action at U.N. Climate Conference (COP28) (Noviembre 12, 2024), <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2024/11/12/fact-sheet-biden-%E2%81%A0harris-administration-leverages-historic-u-s-climate-leadership-at-home-and-abroad-to-urge-countries-to-accelerate-global-climate-action-at-the-29th-u-n-climate-change-con/>.

⁵⁸ Inflation Reduction Act of 2022, Pub. L. 117-169, 136 Stat. 1818 § 13101.

⁵⁹ Tras un periodo de incertidumbre, esto quedó claro en las Directrices iniciales del Treasury Department publicadas en noviembre de 2021. Internal Revenue Service, Prevailing Wage and Apprenticeship Initial Guidance Under Section 45(b)(6)(B)(ii) and Other Substantially Similar Provisions, 87 Fed. Reg. 73,580 (Noviembre 30, 2022).

⁶⁰ Internal Revenue Service, Increased Amounts of Credit or Deduction for Satisfying Certain Prevailing Wage and Registered Apprenticeship Requirements (Internal Revenue Service ed., 2024).

⁶¹ Inflation Reduction Act of 2022, Pub. L. 117-169, 136 Stat. 1818 § 13102.

⁶² *Id.* § 13401.

izada.⁶³

Resumen de las disposiciones laborales de las iniciativas climáticas de Biden

En conjunto, los cuatro proyectos de ley de inversión pública de Biden (el Plan de Rescate Estadounidense, la IIJA, la Ley de CHIPS y Ciencia y la IRA) constituyen una poderosa fuerza que actúa para promover el crecimiento económico y el pleno empleo en la economía de Estados Unidos, y en particular en la industria de la construcción y los sectores manufactureros que contribuyen a las cadenas de suministro de energía e infraestructura de transporte.⁶⁴ El pleno empleo, más que muchas medidas legales, da a las personas trabajadoras poder de negociación que pueden utilizar para conseguir mejores salarios, mejores condiciones de trabajo y estructuras duraderas para que quienes trabajan puedan expresarse y tener influencia.

Los proyectos de ley de Biden también se centran específicamente en inversiones a través de una serie de programas en regiones del país donde ya se han producido pérdidas de empleo

relacionadas con la descarbonización o donde es probable que se produzcan en el futuro. Algunas de estas inversiones, como los centros de hidrógeno, las centrales nucleares y las instalaciones de captura y almacenamiento de carbono, se han destinado a proporcionar puestos de trabajo que requieren habilidades similares y salarios y prestaciones parecidas a los de los puestos de trabajo que se han perdido.⁶⁵ Una vez más, aunque no se trata de cambios explícitos en la legislación laboral, estos programas están claramente diseñados para promover los objetivos del movimiento obrero, que ha hecho un llamado a una transición justa hacia una economía baja en carbono.

En términos de legislación laboral específica sobre política climática, existen requisitos o incentivos para que las personas trabajadoras de la construcción en proyectos climáticos financiados por el gobierno federal reciban el salario vigente para su oficio en la región geográfica pertinente, incluyendo apoyo para fondos de formación industrial y preferencia para que los proyectos de construcción relacionados con el clima financiados por el gobierno federal estén sujetos a convenios laborales para proyectos. Estas disposiciones son una mezcla de lenguaje legal y orientación administrativa.

Por último, la política de la administración Biden exigió a las empresas que recibían ayudas federales cumplir con la legislación laboral federal, que se mantuvieran neutrales en las campañas de organización sindical y negociaran de buena fe con las personas sindicalizadas.⁶⁶ Esta política está en consonancia con los objetivos legales de la legislación laboral de Estados Unidos, pero era mucho más explícita en cuanto al apoyo al derecho de las personas trabajadoras a organizarse y a la negociación colectiva que cualquier administración de cualquier partido político de Estados Unidos desde principios de la década de 1970.

⁶³ David Shepardson, *U.S. Senate Democrat Manchin Opposes \$4,500 EV Union Tax Credit*, REUTERS (Noviembre 11, 2021) <https://www.reuters.com/business/autos-transportation/toyota-investing-240-million-west-virginia-build-hybrid-parts-2021-11-11/>.

⁶⁴ En conjunto están aportando 350.000 millones de dólares (el 1,3% del PIB) en estímulos a la economía estadounidense durante los primeros cinco años (hasta 2026) y, en total, 1 billón de dólares (el 3,7% del PIB) en inversión pública relacionada con el clima. En el momento de redactar este informe, Estados Unidos se mantiene cerca del pleno empleo tras más de un año de subidas de los tipos de interés. Comunicado de prensa The White House, Fact Sheet: Two Years In, the Inflation Reduction Act is Lowering Costs for Millions of Americans, Tackling the Climate Crisis, and Creating Jobs (Agosto 16, 2024), <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2024/08/16/fact-sheet-two-years-in-the-inflation-reduction-act-is-lowering-costs-for-millions-of-americans-tackling-the-climate-crisis-and-creating-jobs/>; Comunicado de prensa, The White House, Fact Sheet: The Bipartisan Infrastructure Deal (Noviembre 6, 2021), <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/11/06/fact-sheet-the-bipartisan-infrastructure-deal/>; Comunicado de prensa, The White House, Fact Sheet: Two Years after the CHIPS and Science Act, Biden- Harris Administration Celebrates Historic Achievements in Bringing Semiconductor Supply Chains Home, Creating Jobs, Supporting Innovation, and Protecting National Security (Agosto 9, 2024), <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2024/08/09/fact-sheet-two-years-after-the-chips-and-science-act-biden-harris-administration-celebrates-historic-achievements-in-bringing-semiconductor-supply-chains-home-creating-jobs-supporting-innovation-and-protecting-national-security/>; Comunicado de prensa, Bureau of Labor Statistics, The Employment Situation — August 2024 (Diciembre 6, 2024), <https://www.bls.gov/news.release/pdf/empst.pdf>.

⁶⁵ Comunicado de prensa, The White House, Fact Sheet: Two Years In, the Inflation Reduction Act is Lowering Costs for Millions of Americans, Tackling the Climate Crisis, and Creating Jobs (Agosto 16, 2024), <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2024/08/16/fact-sheet-two-years-in-the-inflation-reduction-act-is-lowering-costs-for-millions-of-americans-tackling-the-climate-crisis-and-creating-jobs/>.

⁶⁶ Exec. Order No. 14,126, 89 Fed. Reg. 73,559 (Septiembre 11, 2024).

Conclusión: Estados Unidos ha avanzado hacia la conexión entre la política climática y los derechos de las personas trabajadoras, pero aún queda mucho por hacer, y los movimientos sindicales de todo el mundo pueden aprender de ambos

Desde el punto de vista del clima y el empleo, los resultados de las iniciativas de la administración Biden han sido impresionantes hasta ahora. La inversión total en energía limpia en Estados Unidos aumentó un 38% en 2023, hasta alcanzar los 239.000 millones de dólares.⁶⁷ La inversión en nuevas plantas de fabricación en Estados Unidos se triplicó entre febrero de 2021 y febrero de 2024. Además, Estados Unidos ha mantenido altas tasas de desempleo a pesar del aumento de los tipos de interés, tanto a nivel nacional como mundial.

En este sentido, las iniciativas de Biden proporcionan una hoja de ruta a otros países sobre cómo luchar eficazmente contra el cambio climático y "atraer" la inversión privada. El efecto de "atracción" ha sido especialmente notable en la construcción de nuevas instalaciones manufactureras privadas.

Una lección fundamental en materia de política climática es que el uso de la inversión pública a gran escala, en lugar de esperar que políticas como los impuestos sobre el carbono conduzcan a niveles adecuados de inversión privada, parece ser claramente superior en términos de la rapidez y la escala necesaria para cumplir los objetivos de emisiones del Acuerdo de París.

Las normas laborales en la construcción también representan modelos viables para otros movimientos obreros nacionales en el sector de la construcción, en particular cuando el régimen de relaciones laborales en la construcción es débil o inexistente.

Sin embargo, desde la perspectiva de las personas trabajadoras en las instalaciones creadas por las inversiones de la administración Biden, la falta de derechos laborales reforzados o de normas laborales mejoradas es un problema importante. Y esto podría dar lugar fácilmente a un problema político mayor, ya que estos empleos de baja calidad en la fabricación y la operación de sistemas

energéticos durarán más que los empleos de alta calidad en la construcción. Es claro que la importancia de esta cuestión varía en función de la solidez de la legislación laboral del sector privado de otros países. No obstante, cabe señalar que en Suecia, Tesla ha supuesto un reto incluso para uno de los sistemas de negociación colectiva más sólidos del mundo.⁶⁸

También es importante señalar que las inversiones de Biden se financiaron, en parte, con préstamos adicionales, y que la IRA se financió en gran medida con el aumento de la recaudación de impuestos. Los países que carecen de la posición dominante de Estados Unidos en las finanzas internacionales, o cuya política dificulta el aumento de los ingresos, pueden tener dificultades para financiar programas a gran escala sin el apoyo de las economías dominantes del mundo. Además, el enfoque de utilizar créditos fiscales como mecanismo de apoyo público a las inversiones relacionadas con el clima en la Ley de Reducción de la Inflación ha generado tres problemas.

La primera es la falta de condiciones efectivas, tanto en lo que respecta a los derechos laborales de las personas trabajadoras de la producción, en contraposición a los de quienes trabajan en construcción, como en lo que respecta a la participación del público en los beneficios a los que contribuyen los subsidios. A día de hoy, empresas como Tesla y Mercedes se enfrentan a múltiples acusaciones de violar las leyes laborales de Estados Unidos mientras reciben un importante apoyo financiero de la IRA.⁶⁹ Incluso si se determina que estas empresas han violado la legislación laboral de Estados Unidos, seguirán recibiendo los subsidios de la IRA. Si la IRA financia a otra empresa como Tesla –creando otra empresa con una capitalización bursátil de un billón

⁶⁸ Elisabeth Braw, *Argument, Swedes Are United against Tesla's Union Busting*, FOREIGN POLICY (Enero 29, 2024), <https://foreignpolicy.com/2024/01/29/sweden-tesla-unions-elonmusk/>.

⁶⁹ Ian Kullgren, *Mercedes Hit With Unfair Labor Practice Charges by Auto Union*, BLOOMBERG L. DAILY LAB. REP. (Marzo 26, 2024), <https://news.bloomberglaw.com/daily-labor-report/mercedes-hit-with-unfair-labor-practice-charges-by-auto-union>; Mercedes Applies for Tax Relief for Projects at Two U.S. Plants, REUTERS (Septiembre 25, 2023), <https://www.reuters.com/business/autos-transportation/mercedes-applies-tax-relief-projects-two-us-plants-2023-09-25/>; Hyunjoo Jin, *Tesla Taps Biden Tax Credits to Offset EV Price Cuts*, REUTERS (Julio 21, 2023), <https://www.reuters.com/business/autos-transportation/tesla-taps-biden-tax-credits-offset-ev-price-cuts-2023-07-21/>; Brandon Vigliarolo, *Tesla Ran over Worker Rights, Again, US Labor Judge Finds*, REGISTER (Abril 28, 2023), https://www.theregister.com/2023/04/28/us_labor_board_tesla/.

⁶⁷ *Total Construction Spending: Manufacturing in the United States*, FRED (Diciembre 2, 2024), <https://fred.stlouisfed.org/series/TLMFGCONS>; CLEAN INVESTMENT MONITOR, <https://www.cleaninvestmentmonitor.org/> (última visita Diciembre 24, 2024).

de dólares— la participación del público en esa empresa será la misma que la participación del público en Tesla: nada.

El segundo involucra la dificultad de destinar el dinero público a los problemas más importantes, pues los criterios para que los proyectos sean elegibles para los créditos fiscales de la IRA son intencionalmente muy amplios. En realidad, la lucha contra el cambio climático requiere centrarse en la red eléctrica, el uso de energía en los edificios, las emisiones de carbono asociadas con la industria pesada y con el transporte terrestre. Algunas inversiones son significativamente más importantes que otras en relación con estas tareas, y el diseño de la IRA no es ideal en términos de canalizar el capital en conformidad.

Por último, la IRA es un proyecto de ley diseñado para subvencionar la inversión privada, no para realizar inversiones totalmente públicas. La inversión privada es vulnerable a las fluctuaciones de los tipos de interés, lo que ha demostrado ser un grave problema para proyectos estratégicos clave, como la energía eólica marina. A medida que los tipos de interés han subido, los subsidios de la IRA han resultado insuficientes para que los proyectos clave resulten atractivos para los inversores de capital necesarios.⁷⁰

Un esfuerzo realmente eficaz para controlar el cambio climático requiere una aplicación sólida de los derechos laborales, un replanteamiento de las finanzas y la gobernanza de las empresas para que sean más a largo plazo y se centren más en la empresa como nexo de inversión, y una verdadera integración de las personas trabajadoras y sus sindicatos en los procesos de toma de decisiones de la economía política.

En términos más generales, la experiencia de Estados Unidos y la de muchos otros países durante los últimos 10 años sugiere que el Estado que busca obtener un amplio apoyo público para las medidas necesarias con rapidez y en la escala requerida debe hacer tres cosas: aportar dinero, dialogar y ejercer liderazgo. Dinero en el sentido de financiación para las inversiones que deben realizarse ahora, compensación para las personas trabajadoras y las comunidades que se enfrentan a la pérdida de puestos de trabajo y a la deslocalización económica, y dinero nece-

sario para garantizar que los puestos de trabajo que se crean sean comparables a los antiguos que se destruyen. Diálogo en el sentido de que debe haber colaboración entre las principales partes interesadas —personas trabajadoras, empresas, comunidades, ambientalistas, especialistas en ciencias y otras— para dar forma a la acción estatal, o nunca se alcanzará el nivel de apoyo social necesario para la escala y la velocidad que se requieren. Y, por último, el liderazgo del propio Estado. La sociedad civil no generará de forma orgánica el nivel de urgencia necesario en este momento para evitar la catástrofe: se requiere liderazgo político. El objetivo debe ser evitar un calentamiento catastrófico. Ese objetivo nos dice cuáles deben ser las metas de emisiones. El liderazgo político debe convocar a la sociedad civil, establecer ese objetivo y, DESPUÉS, plantear la pregunta: ¿cómo alcanzamos las metas que DEBEMOS alcanzar.

Richard Trumka, expresidente de la Federación Estadounidense del Trabajo y Congreso de Organizaciones Industriales (AFL-CIO, por sus siglas en inglés), dijo poco antes de su muerte en 2021 que "o tendremos una transición justa hacia una economía baja en carbono o no habrá transición alguna".⁷¹ Trumka era un hombre enérgico y muchos de quienes lo escucharon pensaron que se trataba de una amenaza. Pero no lo era, era una profecía. Lo que quería decir era que, en ausencia de políticas que abordaran eficazmente estos tres temores, de una forma u otra las personas trabajadoras bloquearían las medidas contra el cambio climático, independientemente de la postura que sus sindicatos o sus partidos tradicionales adoptaran al respecto.

De esta manera, vemos el doble fracaso del neoliberalismo en relación con el cambio climático. En primer lugar, las políticas neoliberales que abordan directamente el cambio climático a través de "soluciones basadas en el mercado" han fracasado, como era de esperar dada la naturaleza del cambio climático como problema. En segundo lugar, y de forma más insidiosa, las políticas laborales y fiscales neoliberales han debilitado los sindicatos y otras instituciones de solidaridad social, lo que ha promovido un aumento vertiginoso de la desigualdad económica. Esta combinación ha dañado gravemente la capacidad de las sociedades neoliberales para responder al cambio climático, al debilitar los

⁷⁰ The Associated Press, Climate, *In a Setback for the Wind Industry, 2 Large Offshore Projects are Cancelled in N.J.*, NPR, at 15:49 (Noviembre 1, 2023), <https://www.npr.org/2023/11/01/1209986572/offshore-wind-energy-new-jersey-orsted>.

⁷¹ Richard Trumka, Pres. AFL-CIO, *We'll Either Have a Just Transition or No Transition at All*, Discurso en la Ceres Global Investor Summit de 2020 (Mayo 20, 2020), <https://office.org/speeches/trumka-well-either-have-just-transition-or-no-transition-all>.

niveles de confianza y las instituciones de participación ciudadana necesarios para organizar el tipo de respuesta política que exige el cambio climático provocado por el ser humano.⁷²

Para que ese compromiso se materialice, las personas responsables de la formulación de políticas deben alejarse de los marcos neoliberales, deben aportar el liderazgo, el dinero y, sobre todo, el compromiso de involucrar a las personas trabajadoras al proceso de configuración de la acción estatal. Solo a través de procesos de participación pueden los gobiernos garantizar que las personas trabajadoras se beneficien económicamente de la transición a una economía baja en carbono y, lo que es más importante, que participen en la configuración de la transición a una economía baja en carbono. El objetivo debe ser que las personas trabajadoras y sus instituciones sean socios del gobierno y las empresas en la configuración de esa transición. Que en este gran desafío de innovación, las personas trabajadoras sean cocreadoras, no objetos.

A pesar de las deficiencias y los desafíos mencionados anteriormente, las inversiones climáticas de la administración Biden-Harris y su enfoque de las cuestiones laborales marcan una clara ruptura con los anteriores enfoques neoliberales de la política climática en Estados Unidos, al reconocer claramente que la inversión pública era necesaria para impulsar la política climática, que las normas laborales debían estar en el centro de la estructura de esas inversiones y que las cadenas de suministro que las sustentaban debían ser resilientes y aportar beneficios económicos tangibles a las comunidades cuyos impuestos financiaban.

La solidez de los resultados, en comparación con la falta de avances en el pasado, sugiere que, en el lenguaje del IPCC de las Naciones Unidas, no hay vías para la estabilidad climática que supongan la continuación del enfoque neoliberal en materia de finanzas, personas trabajadoras y economía internacional.

⁷² Para un análisis detallado de estos temas, ver Damon Silvers, *The Labour Movement, the State, and the Fight against Climate Change*, Labour and Climate Change Lecture Series (Abril 25, 2024), <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/events/2024/apr/labour-movement-state-and-climate-change-what-must-be-done-prevent-catastrophe>.

LOS SINDICATOS LIDERAN LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO: FOMENTAR EMPLEOS SINDICALES DE ALTA CALIDAD EN EL EMERGENTE SECTOR DE LA ENERGÍA LIMPIA EN ESTADOS UNIDOS

DEEDEE FITZPATRICK Y HANNAH SACHS

Estados Unidos | Escrito originalmente en inglés

Introducción

Antes de la COP28, las Naciones Unidas emitieron una advertencia de que el mundo se encamina hacia un calentamiento de tres grados, incluso si los países cumplen los compromisos existentes en virtud del Acuerdo de París para reducir las emisiones de carbono.¹ Para cumplir el ambicioso objetivo del Acuerdo de París de limitar el aumento de la temperatura mundial a 1,5°C por encima de los niveles preindustriales, todos los países, y en especial los mayores emisores del mundo, deben aumentar drásticamente sus objetivos de descarbonización nacional para evitar una catástrofe climática mundial.² Estados Unidos es el mayor emisor acumulado de dióxido de carbono del mundo, pero su liderazgo en materia de política climática ha sido, en el mejor de los casos, inconsistente e ineficaz.³ Durante

décadas, Estados Unidos ha eludido o subvertido las principales iniciativas climáticas mundiales y se ha retrasado en la adopción de controles nacionales sólidos de las emisiones, incluyendo, en 2021, la retirada del presidente Trump del Acuerdo de París.⁴

Los Estados y las autoridades locales se han convertido en líderes clave en el avance de medidas climáticas significativas. Si bien hace más de una década se establecieron muchas normas sobre la Cartera de Energías Renovables,⁵ los Estados han aumentado considerablemente sus ambiciones mediante revisiones significativas de estas políticas, como la adopción de Normas de energía limpia⁶ y medidas adicionales para incentivar o adquirir directamente la generación de energía limpia. Estas políticas han sido

¹ Damian Carrington, *World Facing 'Hellish' 3C of Climate Heating, UN Warns before Cop28*, GUARDIAN (Noviembre 20, 2023), <https://www.theguardian.com/environment/2023/nov/20/world-facing-hellish-3c-of-climate-heating-un-warns-before-cop28>; PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE, *BROKEN RECORD: TEMPERATURES HIT NEW HIGHS, YET WORLD FAILS TO CUT EMISSIONS (AGAIN)*, <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/43922/EGR2023.pdf>.

² Además, la COP28 dejó claro el incumplimiento por parte de las economías más ricas del mundo, incluyendo Estados Unidos, de sus compromisos de larga data de movilizar al menos 100.000 millones de dólares anuales para la financiación climática en los países en desarrollo y de ingresos medios. El aumento de la financiación para el clima y el desarrollo de estos países es fundamental para alcanzar los objetivos del Acuerdo de París. Ver, por ejemplo, Sunny Kaplan, *Laser-Focused on Bridging the Climate Finance Gap at COP 28*, BLOGS DEL BANCO MUNDIAL (Noviembre 28, 2023), <https://blogs.worldbank.org/en/ppps/laser-focused-bridging-climate-finance-gap-cop28>.

³ Shannon Osaka, *Is the US Uniquely Bad at Tackling Climate Change? After Decades of Failed Climate Bills, America Seems to Have a Problem*, THE GRIST (Enero 6, 2022), <https://grist.org/>

[politics/is-american-democracy-uniquely-bad-at-tackling-climate-change](https://www.latimes.com/environment/story/2021-04-22/three-decades-of-us-climate-pledges-and-inaction).

⁴ La no ratificación y posterior rechazo del Protocolo de Kioto por parte de los gobiernos de Clinton y Bush, respectivamente, marcó uno de los primeros grandes fracasos de Estados Unidos a la hora de comprometerse con un marco internacional para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. Ver, por ejemplo, Tony Barboza, *A Brief Timeline of U.S. Climate Pledges Made, and Discarded*, L.A. TIMES (Abril 22, 2021).

<https://www.latimes.com/environment/story/2021-04-22/three-decades-of-us-climate-pledges-and-inaction>.

⁵ Las Normas sobre cartera renovable son un "requisito vinculante para los proveedores minoristas de electricidad [empresas de servicios públicos] de adquirir un porcentaje mínimo de generación a partir de fuentes de electricidad renovables elegibles". GALEN BARBOSE, BERKELEY LAB, U.S. STATE RENEWABLES PORTFOLIO & CLEAN ELECTRICITY STANDARDS: 2024 STATUS UPDATE 7 (2024), https://live-lbl-eta-publications.pantheonsite.io/sites/default/files/lbnl_rps_ces_status_report_2024_edition.pdf.

⁶ Un Estándar de Energía Limpia es similar a un RPS, pero a menudo se centra en un conjunto más amplio de tecnologías elegibles. *Id.*

motores fundamentales del crecimiento de la generación de energía renovable en todo el territorio estadounidense.

La aprobación por parte de la administración Biden de la Ley de Reducción de la Inflación (IRA, por sus siglas en inglés), la Ley de Inversión en Infraestructuras y Empleo (IIJA, por sus siglas en inglés) y la Ley CHIPS y Ciencia (en adelante, CHIPS) marcó un punto de inflexión significativo en el liderazgo climático de Estados Unidos, al proporcionar niveles sin precedentes de inversión federal que reforzaron los esfuerzos estatales y locales para combatir el cambio climático. Las inversiones en tecnologías e infraestructuras clave para la energía limpia prometen reducir las emisiones de Estados Unidos en más de un 40% por debajo de los niveles de 2005 para 2030.⁷ La IIJA mejora y moderniza la infraestructura de Estados Unidos, incluyendo el transporte, la red eléctrica, los hogares, las escuelas y las empresas, haciéndolos más resilientes al cambio climático. La IRA supuso la mayor inversión en clima y energía limpia de la historia, acelerando la fabricación y el despliegue de energía limpia, así como la construcción de edificios eficientes, el transporte sostenible, la industria limpia y la conservación agrícola y forestal alineada con el clima.⁸ CHIPS invierte principalmente en la fabricación de semiconductores estadounidenses, con el objetivo de fortalecer la industria manufacturera, las cadenas de suministro y la seguridad nacional del país.

Aunque las elecciones estadounidenses de 2024 dieron paso a un presidente y un Congreso republicanos, es importante destacar que casi todos los estados de Estados Unidos se han beneficiado de las inversiones federales de la IRA, y la gran mayoría de esos fondos se han destinado

a distritos electorales republicanos.⁹ Junto con el fuerte impulso del sector privado, los gobiernos estatales y locales pueden seguir impulsando la transición hacia la energía limpia.

Las leyes crearon vías para empleos sindicales de alta calidad a través de requisitos legales y del marco regulatorio más amplio de la administración Biden. En particular, los créditos fiscales para energía limpia de la IRA están estructurados para ofrecer mayores incentivos si se cumplen los requisitos de salario vigente¹⁰ y de aprendizaje registrado¹¹, si se utilizan materiales de origen nacional,¹² y los proyectos se ubican en comunidades históricas con tradición energética. Además, el marco regulatorio de los créditos fiscales incentiva a los promotores a adoptar Acuerdos laborales de proyectos (PLA, por sus siglas en inglés)¹³ con el fin de garantizar que los



Deedee Fitzpatrick

Asesor jurídico general, Climate Jobs National Resource Center (y asesor jurídico en el bufete de abogados Bredhoff & Kaiser, LLP)



Hannah Sachs

Abogado interno, Centro Nacional de Recursos para Empleos Climáticos

⁹ Niko Kommenda et al., *See How the Inflation Reduction Act is Affecting Your Community*, WASH. POST (Octubre 28, 2024), <https://www.washingtonpost.com/climate-environment/interactive/2024/climate-bill-biden-clean-energy/>.

¹⁰ El salario vigente se refiere al salario promediado y los beneficios pagados a personas trabajadoras con empleos similares en una ocupación específica en una área geográfica determinada. *Prevailing Wage and the Inflation Reduction Act*, U.S. DEP'T OF LAB., <https://www.dol.gov/agencies/whd/IRA> (última visita Diciembre 25, 2024).

¹¹ El aprendizaje registrado es un modelo de formación laboral "gana mientras aprendes" que proporciona una credencial reconocida a nivel nacional a través de la instrucción en el aula y la experiencia laboral remunerada. El aprendizaje sigue creciendo, con un aumento del 64% en el número de nuevos aprendices entre 2010 y 2021. *FY 2021 Data and Statistics, Registered Apprenticeship National Results Fiscal Year 2021*, U.S. DEP'T OF LAB., <https://www.dol.gov/agencies/eta/apprenticeship/about/statistics/2021>, (última visita Diciembre 25, 2024).

¹² Los requisitos de contenido nacional estipulan que determinados porcentajes de los materiales, componentes o procesos de producción de un producto deben ser originarios del país. Ver, por ejemplo, *Domestic Content Bonus Credit*, I.R.S., <https://www.irs.gov/credits-deductions/domestic-content-bonus-credit> (última visita Diciembre 6, 2024).

¹³ Un Acuerdo laboral para proyectos (PLA, por sus siglas en inglés) es un acuerdo de negociación colectiva previo a la contratación, utilizado únicamente en el sector de la construcción, que se establece entre un sindicato y un contratista y establece los términos y condiciones de empleo en un proyecto de construcción (por ejemplo, salarios y prestaciones sociales, uso de aprendices registrados). Ver *Project Labor Agreement Resource Guide*, U.S. DEP'T OF LAB., <https://www.dol.gov/general/good-jobs/project-labor-agreement-resource-guide> (última visita Diciembre 25, 2024).

⁷ Lachlan Carey & Jun Ukita Shepard, *Congress' Climate Triple Whammy: Innovation, Investment, and Industrial Policy*, ROCKY MOUNTAIN INST. (Agosto 22, 2022), <https://rmi.org/climate-innovation-investment-and-industrial-policy>.

⁸ Comunicado de prensa, White House, Fact Sheet: Two Years In, the Inflation Reduction Act is Lowering Costs for Millions of Americans, Tackling the Climate Crisis, and Creating Jobs (Agosto 16, 2024), <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2024/08/16/fact-sheet-two-years-in-the-inflation-reduction-act-is-lowering-costs-for-millions-of-americans-tackling-the-climate-crisis-and-creating-jobs>.

proyectos se completen a tiempo y dentro del presupuesto, mientras que muchos de los programas de financiación competitiva de la IJJA y la IRA incentivan a las partes beneficiarias a comprometerse con puestos de trabajo de alta calidad, normas laborales y equidad en sus solicitudes.

Entre varios factores, la disminución de la afiliación sindical y la erosión de los derechos de negociación colectiva han sido factores clave de los niveles históricos actuales de desigualdad económica y racial.¹⁴ En comparación con Europa y otros países, la red de seguridad social de Estados Unidos es débil y las prestaciones de salud y jubilación dependen de las empresas, cuyo alcance varía en función de las políticas de cada empleador.¹⁵ Además, las relaciones laborales estadounidenses se definen por un “sistema de sindicalismo voluntarista y descentralizado”, en el que la negociación colectiva es una negociación privada y contradictoria en el lugar de trabajo, sin negociación sectorial ni participación del gobierno.¹⁶ A pesar del reciente resurgimiento de la organización sindical, la densidad sindical (especialmente en el sector privado) ha disminuido drásticamente desde su punto álgido



Crédito: Centro Nacional de Recursos para Empleos Climáticos

en la década de 1950.¹⁷ Aunque este descenso se refleja en la densidad sindical históricamente baja del sector de las energías limpias, las tasas de sindicalización en este sector superaron a las del sector de los combustibles fósiles por primera vez en 2023.¹⁸

Aún así, los sindicatos están aprovechando la oportunidad para organizarse en las industrias de energía limpia en desarrollo, por medio de la capitalización del liderazgo estatal y local para impulsar políticas climáticas centradas en las personas trabajadoras. Los sindicatos y las organizaciones obreras a nivel estatal de todo el país se están uniendo para formar coaliciones estatales de empleos climáticos que cuentan con la experiencia industrial relevante, el poder de la clase trabajadora y el poder político necesario para impulsar el cambio a nivel estatal. El Centro Nacional de Recursos para Empleos Climáticos (CJNRC, por sus siglas en inglés) y su socio académico, el Instituto de Empleos Climáticos de la Universidad de Cornell, proporcionan recursos a esta red de coaliciones estatales para sus campañas estratégicas destinadas a conseguir buenos empleos sindicalizados en el sector de la energía limpia. Las coaliciones estatales están aprovechando las inversiones federales y estatales para promover campañas legislativas,

¹⁴ Numerosos estudios han demostrado el papel de los sindicatos en la reducción de la distribución de los ingresos a mediados del siglo XX, especialmente para las personas trabajadoras con menor nivel educativo y no blancas, y cómo la disminución de la densidad sindical desde entonces ha coincidido con el aumento de la desigualdad de ingresos. Ver, por ejemplo, Henry S. Farber et al., *Unions and Inequality Over the Twentieth Century: New Evidence from Survey Data*, 136 Q. J. ECON. 1325 (2021). Los sindicatos aumentan los salarios de las personas trabajadoras sindicalizadas y no sindicalizadas, proporcionan importantes prestaciones y protección del empleo, y reducen las diferencias salariales por motivos de género y raza. *Unions Help Reduce Disparities and Strengthen Our Democracy*, ECON. POL'Y INST. (Abril 23, 2021), <https://www.epi.org/publication/unions-help-reduce-disparities-and-strengthen-our-democracy>; ver también, JOSH BIVENS ET AL., ECON. POL'Y INST., *UNIONS PROMOTE RACIAL EQUALITY* (2023), <https://files.epi.org/uploads/270662.pdf>. Los sindicatos también permiten lugares de trabajo más seguros y saludables. Ver, por ejemplo, FRANK MANZO ET AL., ILL. ECON. POL'Y INST., *THE IMPACT OF UNIONS ON CONSTRUCTION WORKSITE HEALTH AND SAFETY: EVIDENCE FROM OSHA INSPECTIONS I* (2021) (se ha constatado que en el sector de la construcción, una de las industrias más peligrosas del país, los lugares de trabajo sindicalizados tienen casi un 20% menos de probabilidades de incurrir en infracciones de la Administración de Seguridad y Salud Ocupacional (OSHA, por sus siglas en inglés) y un tercio menos de infracciones por inspección).

¹⁵ David McHugh, *Pandemic Shows Contrasts Between US, European Safety Nets*, AP NEWS (Mayo 10, 2020), <https://apnews.com/article/health-financial-markets-ap-top-news-financial-crisis-virus-outbreak-016b768f9c856c1baa1f7a6032de1243>.

¹⁶ Kate Andrias, *The New Labor Law*, 126 YALE L.J. 2, 6 (2016).

¹⁷ Comunicado de prensa, Bureau of Lab. Stat., Union Members – 2023 (Enero 23, 2024), <https://www.bls.gov/news.release/pdf/union2.pdf>; Laura Feiveson, *Labor Unions and the U.S. Economy*, U.S. DEP'T OF TREASURY (Agosto 28, 2023), <https://home.treasury.gov/news/featured-stories/labor-unions-and-the-us-economy>; Michael Sainato, *US Labor Movement Faces Big Obstacles Despite Surge in Strikes and Union Wins*, GUARDIAN (Octubre 31, 2023), <https://www.theguardian.com/us-news/2023/oct/31/union-labor-win-strike-obstacles> (se señala que el movimiento sindical de Estados Unidos está “viviendo un momento histórico” con victorias sin precedentes en elecciones sindicales y campañas contractuales, y una oleada de huelgas en una amplia gama de industrias).

¹⁸ U.S. DEP'T OF ENERGY, UNITED STATES ENERGY & EMPLOYMENT REPORT viii (2024), https://www.energy.gov/sites/default/files/2024-10/USEER%202024_COMPLETE_1002.pdf.

normativas y de organización a nivel estatal y local con el fin de establecer normas laborales de alto nivel en toda la industria. Este artículo presenta varias de estas campañas y destaca los esfuerzos liderados por personas trabajadoras para acelerar la reducción de emisiones y construir una fuerza laboral inclusiva, sindicalizada y de alta calidad en estas industrias nuevas y en auge.

Las coaliciones laborales y climáticas crean una política climática verde liderada por y centrada en las personas trabajadoras

Nueva York: aprovechar el poder de contratación pública del estado para crear puestos de trabajo sindicales en las industrias a gran escala de energía solar, energía eólica terrestre y energía eólica marina

Climate Jobs New York (CJNY) es la primera coalición por empleos climáticos, fue creada tras el huracán Sandy y adoptó un enfoque de defensa que se ha convertido en un modelo para promover una rápida transición hacia los recursos renovables, al tiempo que se obtienen, de manera simultánea, normas laborales y de equidad sólidas para las personas trabajadoras de ese sector.¹⁹ CJNY y grupos climáticos y laborales de todo el estado han trabajado con determinación para crear una coalición independiente y a largo plazo que fomente el entendimiento mutuo de los intereses comunes en el nexo entre el trabajo y el clima.²⁰

A comienzos del 2017, CJNY convocó a sindicatos del sector de la construcción y la

¹⁹ Los sindicatos miembro de CJNY's incluyen a: American Federation of State County and Municipal Employees (AFSCME) District Council 37, The Building & Construction Trades Council of Greater New York, The Building and Construction Trades Council of Nassau and Suffolk Counties, Communications Workers of America (CWA) (District 1), International Brotherhood of Electrical Workers (IBEW) Local 3, IBEW Third District, International Union of Operating Engineers (IUOE) Local 30, International Union of Painters and Allied Trades (IUPAT) District Council 9, Construction and General Building Laborers' Local 79, Long Island Federation of Labor, New York City Central Labor Council (AFL-CIO), New York City District Council of Carpenters and Joiners of America, New York State AFL-CIO, New York State Nurses Association, 32BJ Service Employees International Union (SEIU), Transport Workers Union of America (TWU), TWU Local 100, United Association of Journeymen and Apprentices of the Plumbing and Pipefitting Industry (UA), Utility Workers Union Local 1-2. *Our Coalition*, CLIMATE JOBS N.Y., <https://www.climatejobsny.org> (última visita May 19, 2024).

²⁰ El término "oficios de la construcción" se refiere a personas trabajadoras altamente capacitadas y cualificadas del sector de la construcción que han desarrollado experiencia en oficios específicos, por ejemplo, la construcción eléctrica.

energía para apoyar los esfuerzos del estado en crear instalaciones eólicas marinas y exigir a los promotores que incorporen normas laborales exigentes²¹ en la implementación de esos proyectos. El gobierno estatal reconoció el "enorme potencial" de Nueva York para la producción de energía eólica marina y su importancia para alcanzar los objetivos climáticos del Estado.²² Los esfuerzos de CJNY y sus aliados provocaron que el estado aumentara su objetivo de energía eólica marina a 9 gigavatios para 2035 y exigiera que se cumplieran normas laborales de alto nivel en el desarrollo de las instalaciones.²³

La regulación estatal y local de las relaciones laborales en Estados Unidos está limitada por amplias doctrinas de prevalencia de la legislación laboral federal,²⁴ las cuales impiden cualquier actividad reguladora que esté (o que "podría estar") protegida o prohibida por la ley laboral fundamental de Estados Unidos, la Ley nacional

²¹ El alto nivel (*high road*) se describe a menudo como un enfoque del mercado laboral en el que las empresas compiten invirtiendo en el bienestar y el éxito de las personas trabajadoras, lo cual es fundamental para atraer y retener a personas trabajadoras cualificadas y garantizar un trabajo de alta calidad. Ver, por ejemplo, CAROL ZABIN ET AL., UNIV. OF CAL. BERKELEY LAB. CTR., PUTTING CALIFORNIA ON THE HIGH ROAD: A JOBS AND CLIMATE ACTION PLAN FOR 2030 6-8 (2020), <https://laborcenter.berkeley.edu/wp-content/uploads/2020/09/Putting-California-on-the-High-Road.pdf>. Las "normas laborales de alto nivel" se refieren al amplio marco de políticas y prácticas que crean esos puestos de trabajo de alta calidad y permiten un enfoque de "alto nivel". Existe un consenso general en que un buen empleo paga un salario digno con prestaciones completas (por ejemplo, atención médica, jubilación, licencia por enfermedad y licencia familiar remuneradas); proporciona seguridad en el empleo y un lugar de trabajo seguro, saludable y accesible; ofrece oportunidades de capacitación y promoción profesional; cumple con todas las leyes laborales; y facilita el empoderamiento y la representación de las personas trabajadoras, por ejemplo, a través de sindicatos y la negociación colectiva. Ver, por ejemplo, *The Good Jobs Initiative*, U.S. DEP'T OF LAB., <https://www.dol.gov/general/good-jobs/principles> (última visita Diciembre 25, 2024).

²² Nueva York adoptó una Norma de energía limpia en 2016 (50% de generación renovable para 2030) y la amplió en 2020 para cumplir los objetivos establecidos por la Ley de liderazgo climático y protección comunitaria de 2019: 70% de generación renovable para 2030 y una red eólica con cero emisiones para 2040. Ver, *Clean Energy Standard*, N.Y. ENERGY RSCH. DEV. AUTH., <https://www.nyserda.ny.gov/All-Programs/Clean-Energy-Standard> (última visita Diciembre 25, 2024).

²³ *Id.*

²⁴ En virtud de la cláusula de supremacía de la Constitución estadounidense, la Constitución federal y la legislación federal prevalecen sobre las leyes estatales. U.S. CONST. art. VI, cl. 2. Esta cláusula es la base de la prevalencia federal, que es una "característica omnipresente del estado regulador moderno". BRYAN L. ADKINS ET AL., CONG. RSCH. SERV., R45825, FEDERAL PREEMPTION: A LEGAL PRIMER (2023).

de relaciones laborales.²⁵ En términos generales, estas doctrinas de prevalencia impiden que los gobiernos estatales y locales impongan normas que apoyen la organización sindical o interfieran en la negociación colectiva. Sin embargo, el Tribunal Supremo de Estados Unidos ha establecido una excepción a esta doctrina de prevalencia en circunstancias en las que el gobierno estatal o local actúa como "participante en el mercado", de forma similar a una parte privada en el mercado.²⁶ Si el gobierno utiliza su poder de gasto para promover su interés propietario en la realización eficiente, puntual y de alta calidad del trabajo para el que ha contratado, *puede* exigir que el promotor adopte determinados acuerdos laborales, por ejemplo, acuerdos laborales de proyectos y acuerdos de paz laboral (PLA y LPA, respectivamente, por sus siglas en inglés).²⁷ En este caso, garantizar unas normas de alto nivel fomenta la realización ininterrumpida y rápida del contrato público.²⁸

En Nueva York, la Autoridad para la Investigación y el Desarrollo Energético del Estado de Nueva York (NYSERDA, por sus siglas en inglés) adquiere Créditos de energía renovable (REC, por sus siglas en inglés) de instalaciones de generación mediante

licitaciones anuales.²⁹ La NYSERDA actúa como "participante en el mercado" cuando compra REC y, por lo tanto, tiene un interés propietario en la construcción y el funcionamiento rápido y de alta calidad de las instalaciones de generación.

Aprovechando el papel de NYSERDA como "participante en el mercado", CJNY y sus sindicatos afiliados hicieron campaña para persuadir a las personas funcionarias estatales de que exigieran los PLA en los proyectos eólicos marinos a gran escala contratados por el Estado³⁰. En la normativa administrativa de la Comisión de Servicios Públicos (PSC, por sus siglas en inglés) que establece la norma y el marco de contratación de la energía eólica marina, la PSC adoptó el requisito de los PLA, al considerar que estos pueden ser "especialmente valiosos" en un contexto en el que "el tiempo es esencial", lo cual coincide con las afirmaciones de CJNY de que los PLA aumentan la eficiencia de los proyectos.³¹ Los sindicatos siguen manteniendo un importante poder laboral en el estado (Nueva York cuenta con la segunda tasa de afiliación sindical más alta del país), lo que permite a los líderes sindicales de CJNY plantear exigencias políticas a los funcionarios administrativos y legislativos estatales que dirigen las contrataciones a gran escala del Estado.³²

²⁵ San Diego Unions v. Garmon, 359 U.S. 236 (1959). El derecho de preferencia laboral se ha ampliado en otros casos, incluyendo actividades que, según la intención del Congreso, debían dejarse al "libre juego de las fuerzas económicas". Machinists v. Wis. Emp. Rels. Comm'n, 427 U.S. 132, 140 (1976) (citando NLRB v. Nash-Finch Co., 404 U.S. 138, 144 (1971)).

²⁶ Bldg. & Constr. Trades Council v. Associated Builders & Contractors of Mass./R.I., 507 U.S. 218, 227 (1993).

²⁷ Un Acuerdo de paz laboral (LPA, por sus siglas en inglés) es un acuerdo entre un sindicato y un empleador que generalmente incluye compromisos del empleador sobre neutralidad con respecto a la organización sindical, un acuerdo sobre las condiciones de acceso al lugar de trabajo para las personas organizadoras del sindicato y un proceso para el reconocimiento del sindicato por parte del empleador, junto con compromisos del sindicato de no interrumpir el trabajo en el lugar. Roger C. Hartley, *Preemption's Market Participant Immunity - A Constitutional Interpretation: Implications for Living*, 5 U. PA. J. LAB. AND EMP. L. 229 (2002).

²⁸ Los PLA y los LPA protegen los intereses patrimoniales de un gobierno estatal o local al prohibir a los miembros de sindicatos y a los empleadores participar en huelgas, cierres patronales o cualquier otra interferencia económica en la construcción o el funcionamiento del proyecto. Los Acuerdos laborales para proyectos (PLA), por ejemplo, dan como resultado un ahorro general en los costos, una mejora en la calidad y un trabajo ininterrumpido. Ver, por ejemplo, RONDA SAUGET & MARV FINKELSTEIN, PROJECT LABOR AGREEMENTS (PLAs) AND TRIPARTITE APPROACH MODEL FOR CONSTRUCTION PROJECT MANAGEMENT (2015), <https://leadershipcouncilswil.com/wp-content/uploads/2015/12/Full-PLA-for-website.pdf> (análisis de los acuerdos de colaboración entre la administración pública y la industria (PLA) y de los acuerdos y prácticas de cooperación entre la dirección y el personal en el sector de la construcción en el suroeste de Illinois).

²⁹ Certificado de producción de energía que representa las características de un megavatio-hora de electricidad generada a partir de una fuente de energía renovable que cumple los requisitos. En Nueva York, al igual que en muchos estados, las empresas de servicios públicos deben obtener REC para demostrar el cumplimiento de la Norma de Energía Limpia del Estado. NYGATS *Frequently Asked Questions*, N.Y. ENERGY RSCH. DEV. AUTH., <https://www.nyserdera.ny.gov/All-Programs/NYGATS/Renewable-Energy-Credits-Policy-Change/FAQ> (última visita Diciembre 25, 2024).

³⁰ La gran escala (*utility-scale*) suele definirse como proyectos de 10 megavatios o más. Ver, *Renewable Energy: Utility-Scale Policies and Programs*, U.S. DEP'T OF ENERGY, <https://www.energy.gov/scep/sisc/renewable-energy-utility-scale-policies-and-programs> (última visita Diciembre 25, 2024).

³¹ Order Establishing Offshore Wind Standard and Framework for Phase 1 Procurement, N.Y. PUB. SERV. COMM'N Case 18-E-0071, 50 (2018).

³² Comunicado de prensa, Bureau of Lab. Stat., *supra* nota 17. El Consejo del Clima Laboral de Maine (MLCC, por sus siglas en inglés), la coalición Maine Climate Jobs, ha liderado una campaña exitosa para impulsar la construcción de parques eólicos marinos, una nueva industria de energía limpia fundamental para cumplir los objetivos climáticos del Estado y con potencial para crear puestos de trabajo de alta calidad en comunidades históricamente desindustrializadas. En un proyecto de ley histórico de 2023, el MLCC involucró a las partes interesadas de la pesca y la comunidad en un plan responsable para instalar 3 gigavatios de energía eólica marina para 2040, de manera que se aborden las preocupaciones de los históricos lugares de pesca de langosta y otros recursos pesqueros, se dé prioridad a las personas trabajadoras

Tras este éxito inicial en la industria eólica marina, CJNY ha liderado campañas para reforzar y ampliar las normas laborales que se aplican a todo el sector de las energías renovables. Las victorias legislativas de CJNY han ampliado los LPA, el salario vigente y los requisitos de contenido nacional en todas las demás adquisiciones a gran escala de energías renovables.³³ El efecto a largo plazo de este esfuerzo es la creación de miles de puestos de trabajo bien remunerados y sindicados en proyectos de energía eólica marina, solar y otras energías renovables a gran escala en todo el estado. Las partes afiliadas a CJNY se centran ahora en conseguir condiciones favorables para la organización a través de los LPA en las instalaciones de fabricación y cadena de suministro de energía limpia, lo que se ve reforzado por los incentivos para crear un sector manufacturero local y nacional, en el que se creará el mayor número de puestos de trabajo permanentes.³⁴

Aunque esta campaña inicial sobre energía eólica marina se llevó a cabo en 2018, antes de la aprobación de la IRA y la IJA, Nueva York ha aprobado posteriormente leyes y resoluciones administrativas que buscan aprovechar la financiación federal. En las licitaciones a gran escala de NYSEDA para la adquisición de energías renovables, incluyendo las licitaciones de energía eólica marina posteriores a la IRA, los promotores deben describir el uso potencial de los créditos fiscales federales en la financiación del proyecto.³⁵ En gran parte, gracias a la defensa de los derechos laborales, Nueva York está aprovechando la oportunidad histórica que brinda la IRA para elevar las normas laborales y de la fuerza laboral incluso por encima del mínimo federal, lo que beneficia a las personas trabajadoras y a las comunidades de todo el estado.

locales y se paguen salarios negociados colectivamente. *Ver*, ME. REV. STAT. ANN. tit. 35 § 3407 (2015).

³³ N.Y. PUB. SERV. LAW § 66-r (McKinney 2019); N.Y. LAB. LAW § 224-d (McKinney 2024). CJNY también apoyó la aprobación de un proyecto de ley que exige a la autoridad estatal encargada de la energía construir y operar proyectos de energía renovable para alcanzar los objetivos climáticos del estado que exige la elaboración de PLA. N.Y. EDUC. LAW § 3602-e (McKinney 2023).

³⁴ CJNY ha logrado recientemente una legislación que amplía la paz laboral y otras normas laborales a la cadena de suministro de energía eólica marina. N.Y. PUB. SERV. LAW § 66-r (McKinney 2019).

³⁵ *Ver, por ejemplo*, N.Y. RSCH. & DEV. AUTH., NYSEDA SEEKS TO ACQUIRE NEW YORK TIER 1 ELIGIBLE RENEWABLE ENERGY CERTIFICATES 55 (Noviembre 30, 2023), <https://portal.nyserda.ny.gov/servlet/servlet.FileDownload?file=00P8z000003b5XREAY>.

Illinois: crear buenos empleos y acceso al empleo a través de una formación equitativa de la fuerza de trabajo

Climate Jobs Illinois (CJI)³⁶ es una coalición estatal de sindicatos unidos en torno a una agenda a favor de las personas trabajadoras y del clima. CJI defendió la histórica Ley de clima y empleos equitativos (CEJA, por sus siglas en inglés) de 2021 junto con partes aliadas en la lucha por la justicia ambiental y racial. La CEJA es una ley de justicia climática y energía limpia de amplio alcance que establece plazos ambiciosos para la transición del estado hacia la energía limpia, incluye normas laborales históricas para la construcción de nuevas infraestructuras renovables y fomenta las oportunidades de aprendizaje y formación para las comunidades históricamente infrarrepresentadas y marginalizadas.³⁷ El marco orientado a la equidad de la CEJA también apoyará a las comunidades afectadas de manera desproporcionada por el cambio climático y a las comunidades dependientes de los combustibles fósiles que se enfrentan a la deslocalización económica debido al cierre de centrales y minas de carbón, incluyendo subvenciones a las comunidades que han sufrido el cierre de centrales o minas, incentivos para establecer instalaciones de almacenamiento de energía en los emplazamientos de antiguas centrales de carbón y asistencia a las y los hijos de las personas trabajadoras desplazadas del sector energético.³⁸

El argumento habitual en el sector de la industria es que la agenda climática se ve obstaculizada por la escasez de mano de obra en profesiones

³⁶ Los sindicatos miembros de CJI incluyen a: Illinois AFL-CIO, Chicago Federation of Labor, Chicago & Cook County Building & Construction Trades Council, Mid-America Carpenters Regional Council, International Association of Heat & Frost Insulators, Illinois Education Association, Illinois Federation of Teachers, International Association of Bridge Structural Ornamental and Reinforcing Iron Workers Union, IBEW State Council, IBEW Local 134, IUOE Local 150, Laborers International Union of North America Great Lakes Region, Laborers International Union of North America Midwest Region, SEIU State Council, Illinois Pipe Trades Association. *About Us*, CLIMATE JOBS ILL., <https://climatejobsillinois.org> (última visita Mayo 13, 2024).

³⁷ S.B. 2408, 102nd Gen. Assem., Reg. Sess. (Ill. 2021). El requisito de la ley relativo a la PLA para los proyectos eólicos, solares y solares en terrenos industriales abandonados a gran escala de los que el estado obtiene certificados de energía renovable (REC), así como el requisito más amplio sobre el salario vigente, garantizan una fuente de empleo sindicalizada a largo plazo que genera demanda de reclutamiento de pre-aprendices y aprendices en las comunidades destinatarias.

³⁸ *Other CEJA Programs*, ILL. DEP'T OF COM. & ECON. OPPORTUNITY, <https://dceo.illinois.gov/ceja/other-ceja-programs.html> (última visita Diciembre 4, 2024).

clave.³⁹ Las coaliciones CJNRC y Climate Jobs entienden que no hay escasez de mano de obra, sino más bien una escasez de buenos empleos sindicalizados con salarios dignos, seguro médico, prestaciones de jubilación y protección del empleo. El sistema de educación pública de Estados Unidos no ofrece necesariamente vías de acceso a oficios profesionales y técnicos. Aunque existen múltiples fuentes, los sindicatos desempeñan un papel clave en la oferta de programas registrados de aprendizaje y pre-aprendizaje para los oficios cualificados que están sujetos a la regulación federal;⁴⁰ por ejemplo, el Sindicato Norteamericano de Trabajadores de la Construcción (NABTU, por sus siglas en inglés) gestiona el programa de aprendizaje registrado más grande del país: el 75% de las personas en aprendizaje en el sector de la construcción en Estados Unidos reciben formación en los programas conjuntos de formación y gestión laboral del NABTU, que registran una media de 75.000 nuevas personas en aprendizaje cada año.⁴¹

Con el fin de aumentar de manera equitativa la fuerza laboral estatal en el sector de la energía limpia, la CEJA estableció varios programas. El programa de pre-aprendizaje *Climate Works* financiará tres centros para preparar a las personas trabajadoras para ingresar a programas de aprendizaje en oficios de la construcción a través de capacitación, colocación en programas de aprendizaje y apoyo para la transición.⁴² El programa *Energy Transition Navigation* llevará

a cabo actividades de divulgación, educación y reclutamiento para el programa de pre-aprendizaje, y el programa *Returning Resident Clean Jobs Training* ofrece capacitación, educación y servicios de apoyo en empleos limpios a personas que han estado privadas de la libertad en los últimos 36 meses.

En conjunto, estos programas tienen el potencial de eliminar las barreras al empleo para las mujeres, las personas de color y otros grupos históricamente marginalizados y desfavorecidos que están particularmente subrepresentados en los puestos de trabajo y ocupaciones relacionadas con la energía limpia.

Los programas de Illinois se vieron reforzados por las normas y programas de desarrollo equitativo de la fuerza laboral de la IRA y la IJA. Quienes redactaron la IRA pretendían que la bonificación fiscal por aprendizaje fomentara el crecimiento de una mano de obra cualificada y con salarios altos. La subvención de la IJA proporciona a los estados y otras entidades más de 800 millones de dólares para su uso en el desarrollo de la mano de obra.⁴³ Con la aprobación de la CEJA, Illinois amplía y refuerza la vía de desarrollo de la mano de obra en el sector de la energía limpia, lo que permitirá satisfacer la creciente demanda y mejorar la vida de las personas trabajadoras históricamente subrepresentadas y desfavorecidas.

Texas: movilizar a quienes son responsables de la formulación de políticas para lograr avances en materia de empleo climático

Incluso en los casos en que la política estatal no permite una reforma legislativa radical en todo el estado para crear puestos de trabajo sindicalizados y elevar las normas laborales en los proyectos de energía renovable, existen coaliciones de Climate Jobs, como el Texas Climate Jobs Project (TCJP), que están logrando avances innovadores a nivel local.⁴⁴ A nivel

³⁹ Nichola Groom & Valerie Volcovici, *Insight: Biden's Climate Agenda Has a Problem: Not Enough Workers*, REUTERS (Enero 11, 2023), <https://www.reuters.com/business/energy/bidens-climate-agenda-has-problem-not-enough-workers-2023-01-11/>.

⁴⁰ El aprendizaje registrado es un modelo de formación laboral basado en "ganar mientras se aprende" que proporciona una certificación reconocida a nivel nacional a través de la enseñanza en el aula y la experiencia laboral remunerada. El aprendizaje sigue creciendo, con un aumento del 64% en el número de nuevas personas aprendices entre 2010 y 2021. *FY 2021 Data and Statistics, Registered Apprenticeship National Results Fiscal Year 2021*, U.S. DEP'T OF LAB., <https://www.dol.gov/agencies/eta/apprenticeship/about/statistics/2021>, (última visita Diciembre 29, 2024) Los programas de pre-aprendizaje están diseñados para preparar a las personas para ingresar a programas de aprendizaje registrados.

⁴¹ NORTH AM. BLDG. TRADES UNION, ENHANCE YOUR SKILLS ADVANCE YOUR LIFE, (2021), https://nabtu.org/wp-content/uploads/2021/09/NABTU_ApprenticeshipPrograms2021-Web.pdf. NABTU estima que un aprendiz gana 300.000 dólares más a lo largo de su carrera profesional que las personas que no han participado en un programa de aprendizaje. *Id.*

⁴² ILL. DEP'T OF COMM., CEJA ILLINOIS: CLIMATE AND EQUITABLE JOBS ACT WORKFORCE PROGRAMS (2023), .

⁴³ THE WHITE HOUSE, ADVANCING EQUITABLE WORKFORCE DEVELOPMENT FOR INFRASTRUCTURE JOBS: A GUIDE TO SELECTED FEDERAL RESOURCES (2022). Esa cifra no incluye las fuentes de financiación discrecionales adicionales que puedan utilizarse con ese fin.

⁴⁴ Los sindicatos miembros de Texas Climate Jobs Project incluyen a: American Federation of Government Employees (AFGE) Local 1003, Dallas Building & Construction Trades Council, International Association of Machinists (IAM)

estatal, las fuerzas políticas dominantes en Texas son en gran medida hostiles al avance de los derechos de las personas trabajadoras y las normas laborales. Las personas trabajadoras de Texas, en promedio, tienen salarios bajos que no cubren el costo de la vida, pocas protecciones y derechos de organización limitados.⁴⁵ Aunque parezca contradictorio, a pesar de la historia de Texas como principal productor de petróleo y gas natural del país, el estado se ha convertido recientemente en el mayor productor de energía eólica y solar de Estados Unidos.⁴⁶ Aún así, esto no ha impedido que los liderazgos estatales impulsen una legislación destinada a frenar la floreciente industria del estado y enredar la política climática en las “guerras culturales” que actualmente se libran en el discurso político estadounidense.⁴⁷

En este contexto, TCJP ha sabido moverse con habilidad para promover las normas laborales

a nivel municipal y del condado. El Fondo de Acción del TCJP presionó a la Junta Directiva del Distrito Escolar Independiente de Austin para que aprobara una resolución que imponía normas laborales para los proyectos de construcción del distrito financiados con un paquete de bonos de 2.440 millones de dólares para 2022. El distrito utilizó los bonos para realizar reformas de eficiencia energética en los edificios de las escuelas públicas y se comprometió a pagar salarios dignos, contratar personal local a través de programas de aprendizaje y formación, y proporcionar formación en materia de seguridad, acceso a la atención sanitaria, indemnización por accidentes laborales y bajas por enfermedad.⁴⁸

El TCJP logró normas laborales sólidas en una adjudicación federal para implementar energía solar en comunidades de bajos ingresos y con recursos históricamente escasos, al motivar con éxito a las personas solicitantes a asumir compromisos más firmes en un programa competitivo de subvenciones. La Agencia de Protección Ambiental (EPA, por sus siglas en inglés) administra el Fondo para la Reducción de Gases de Efecto Invernadero (GGRF, por sus siglas en inglés), una inversión de 27.000 millones de dólares canalizada a través de tres programas para financiar la implementación de tecnologías limpias en todo el país, especialmente en comunidades de bajos ingresos y desfavorecidas. Cada uno de estos programas exigía a las partes solicitantes que detallaran cómo los proyectos propuestos generarían empleos de alta calidad con una fuerza laboral diversa y calificada, con sueldos que permitieran mantener a las familias y que respetaran el derecho de las personas trabajadoras a afiliarse libre y equitativamente a un sindicato y a negociar colectivamente.⁴⁹ Aunque estos programas no exigen normas laborales más allá del cumplimiento de los salarios vigentes de Davis-Bacon,⁵⁰ las solicitudes a la EPA exigen

Local 776, IBEW Local 20, IBEW Local 72, IBEW Local 479, IBEW Local 520, IBEW Local 716, IUPAT District Council 10, Maritime Employee Benefits Association Union, Plumbers Local Union 68, Southwest Laborers District Council (SWLDC), Texas AFL-CIO, Texas American Federation of Teachers (AFT), Texas Building and Construction Trades Council, Texas CWA, Texas Gulf Coast Area Labor Federation, Texas SEIU, San Antonio Building & Construction Trades Council, Southwest Gulf Coast Regional Council of International Association of Sheet Metal, Air, Rail, and Transportation Workers (SMART), Southwest Pipe Trades Association, United Auto Workers (UAW) Region 8, UAW Local 119, United Steelworkers (USW) District 13. *Texas Climate Jobs Project*, CLIMATE JOBS NAT'L RES. CTR., <https://www.cjnrc.org/texas> (última visita Diciembre 29, 2024, 2024); TEX. CLIMATE JOBS PROJECT, <https://www.txclimatejobs.org> (última visita Diciembre 29, 2024).

⁴⁵ *Best and Worst States to Work in America 2023*, OXFAM INT'L, <https://www.oxfamamerica.org/explore/countries/united-states/poverty-in-the-us/best-states-to-work-2023> (última visita Diciembre 29, 2024); La llamada ley “Estrella de la muerte” (*Death Star*) entró en vigor en septiembre de 2023 y sustituye varias áreas de la normativa local, incluidas las relaciones laborales. Matt Sledge, *After Fierce Debate, Texas 'Death Star' Saw Has Yet to be Used in Houston, Other Big Cities*, HOUS. LANDING (Noviembre 13, 2023), <https://houstonlanding.org/after-fierce-debate-texas-death-star-law-has-yet-to-be-used-in-houston-other-big-cities/>.

⁴⁶ *Texas State Energy Profile*, U.S. ENERGY INFO. ADMIN., (Junio 15, 2023), <https://www.eia.gov/state/print.php?sid=TX>; Dan Gearino, *One State Generates Much, Much More Renewable Energy Than Any Other—and It's Not California*, INSIDE CLIMATE NEWS (Marzo 9, 2023), <https://insideclimatenews.org/news/09032023/inside-clean-energy-texas-renewables>.

⁴⁷ Kristoffer Tighe, *Clean Energy Is Thriving in Texas. So Why Are State Republicans Trying to Stifle It?* INSIDE CLIMATE NEWS (Abril 14, 2023), <https://insideclimatenews.org/news/14042023/clean-energy-is-thriving-in-texas-so-why-are-state-republicans-trying-to-stifle-it/>; Erin Douglas & Kevin Vu, *Texas Board Rejects Many Science Textbooks over Climate Change Messaging*, TEX. TRIB. (Noviembre 17, 2023), <https://www.texastribune.org/2023/11/17/texas-climate-textbooks-education-SBOE>.

⁴⁸ AUSTIN INDEP. SCH. DIST. BD. OF TRS., RESOLUTION BY THE BOARD OF TRUSTEES OF THE AUSTIN INDEPENDENT SCHOOL DISTRICT (2022), [https://go.boarddocs.com/tx/austinisd/Board.nsf/files/CJMNQM5EDD61/\\$file/Attachment%201%20Worker%20Protection%20Resolution.pdf](https://go.boarddocs.com/tx/austinisd/Board.nsf/files/CJMNQM5EDD61/$file/Attachment%201%20Worker%20Protection%20Resolution.pdf); ver también, Becky Fogel, *Austin ISD School Board Approves Protection for Construction Workers Ahead of Bond Election*, KUT NEWS (Septiembre 30, 2022), <https://www.kut.org/education/2022-09-30/austin-isd-school-board-approves-protections-for-construction-workers-ahead-of-bond-election>.

⁴⁹ Ver, por ejemplo, U.S. ENV'T PROT. AGENCY, OFF. OF THE GREENHOUSE GAS REDUCTION FUND, NATIONAL CLEAN INVESTMENT FUND (NCIF) REQUEST FOR APPLICATIONS, EPA-R-HQ-NCIF-23 33 (2023).

⁵⁰ La Ley Davis-Bacon y otras leyes relacionadas exigen que las empresas contratistas y subcontratistas que participen en contratos financiados o subvencionados por el gobierno federal por un valor superior a 2.000 dólares paguen a su

a las partes solicitantes que presenten planes de trabajo y equidad para la fuerza laboral. La EPA tiene en cuenta los planes rigurosos en la puntuación global de la solicitud, lo que incentiva los compromisos sólidos en materia de trabajo y equidad. TCJP instó a que el proceso de solicitud incorporara compromisos con normas laborales como los PLA y los LPA para aumentar sus posibilidades de aprobación.

TCJP celebró la concesión por parte de la EPA de 249 millones de dólares al programa *Solar for All* (SFA), uno de los tres programas del GGFR, a una coalición liderada por el condado de Harris y formada por una docena de ciudades y condados de Texas.⁵¹ El objetivo es transformar el acceso a la energía solar distribuida en Texas, en particular para las comunidades de bajos ingresos y desfavorecidas, y crear riqueza y ahorro para la comunidad mediante la reducción de los costos de la energía y el acceso equitativo a empleos bien remunerados. Junto con grupos laborales y comunitarios, TCJP trabajó durante meses con las personas comisionadas del condado de Harris para crear un entendimiento común sobre el beneficio público de incluir normas laborales sólidas en la solicitud del condado. Cuando se presentó, la solicitud incluía la promesa de añadir un requisito de Acuerdo comunitario sobre la fuerza laboral (CWA, por sus siglas en inglés), una especie de PLA que incluye compromisos económicos y de otro tipo más amplios y orientados a la equidad y la comunidad, con el Consejo de Oficios de la Construcción de Texas para todos los trabajos financiados por el SFA. La coalición también se comprometió a exigir contenido nacional para los productos manufacturados (por ejemplo, paneles solares y almacenamiento de energía en baterías) utilizados en estos proyectos, así como la obligación de que su fabricante proporcione pruebas escritas de que ninguno de los fondos recibidos se utilizará para oponerse a la organización sindical.

En otra solicitud exitosa de la SFA, el Fondo de

personal técnico un salario no inferior al salario vigente en la demarcación territorial y con las prestaciones complementarias correspondientes, en concepto de construcción, reforma o reparación de edificios públicos u obras públicas. Ver, *Davis-Bacon and Related Acts*, U.S. DEPT OF LAB., <https://www.dol.gov/agencies/whd/government-contracts/construction> (última visita Diciembre 29, 2024).

⁵¹ Comunicado de prensa, Texas Climate Jobs Project, Texas Climate Jobs Project Applauds Biden Administration for Awarding Harris County "Game-Changing" Clean Energy and Jobs Grant (Abril 22, 2024), <https://www.txclimatejobs.org/press/texas-climate-jobs-project-applauds-biden-administration-for-awarding-harris-county-game-changing-clean-energy-and-jobs-grant>.

Energía Limpia de Texas (el "banco verde" de Texas) y la AFL-CIO de Texas firmaron un acuerdo privado y vinculante que establece términos justos y neutrales de organización y representación para las personas trabajadoras de la construcción y la manufactura. Esto incluye acuerdos de trabajo colectivo vinculantes con el Consejo de Oficios de la Construcción de Texas. Esta financiación se destinará al despliegue de tecnologías solares y de baterías en las universidades y entidades universitarias históricamente negras (HBCU, por sus siglas en inglés) y otras instituciones al servicio de las minorías (MSI, por sus siglas en inglés) de todo el país. Además, el TCJP negoció con éxito con el Fondo de Energía Limpia el establecimiento de un Comité asesor laboral y la creación de un sindicato en el consejo de administración del banco. La inclusión de la voz de los sindicatos en la gestión de los bancos verdes es un objetivo que otras coaliciones de Climate Jobs probablemente adoptarán en un futuro inmediato.

Rhode Island: amplificar la voz obrera para establecer un marco climático municipal que favorezca a las personas trabajadoras

En una iniciativa pionera a nivel nacional, el ayuntamiento de Providence votó a favor de declarar a Providence "la primera ciudad de empleos climáticos de Estados Unidos".⁵² La resolución fue el resultado de una amplia colaboración entre Climate Jobs Rhode Island (CJRI),⁵³ la oficina del alcalde, el ayuntamiento de Providence y otras partes asociadas con temas laborales, medioambientales y comunitarios.⁵⁴

⁵² Res. 42502, 2023 Leg. (Providence, R.I. 2023), https://providenceri.igm2.com/Citizens/Detail_LegFile.aspx?Frame=None&MeetingID=14043&MediaPosition=&ID=42502&CssClass=.

⁵³ Los sindicatos miembro de CJRI y otras afiliadas incluyen a: Rhode Island AFL-CIO, RI Building and Construction Trades Council, Audubon Society of Rhode Island, The Nature Conservancy in RI, IUPAT DC 11, Green Energy Consumers Alliance, The Acadia Center, SEIU District 1199NE, IBEW Local 99, Clean Water Action RI, RI Federation of Teachers & Health Professionals, LiUNA NE Region, National Education Association RI, Groundwork RI, Laborers Local 271, Building Futures RI, RI Environmental Education Association, RI Committee for Occupational Safety & Health, Fuerza Laboral, Teamsters Local 251, Amalgamated Transit Union Local 618, Childhood Lead Action Project, Carpenters Local 330, SMART, Northeast Regional Council Local 17, Build RI, Conservation Law Foundation, The Latino Policy Institute at RWU, United Way of RI, Utility Workers Union Local 310, Plumbers and Pipefitters (UA) Local 51. *Coalition Members*, CLIMATE JOBS R.I., <https://climatejobsri.org/the-coalition> (última visita Diciembre 29, 2024).

⁵⁴ Sarah Wray, *Providence Pledges to be America's First 'Climate Jobs City'*, CTIES TODAY (Octubre 12, 2023), <https://cities-today.com/providence-pledges-to-be-americas-first-climate-jobs->

La resolución se basó en un conjunto de leyes estatales recientes que CJRI defendió para acelerar el calendario del estado para alcanzar el 100% de energía renovable para 2033 y establecer una serie de normas laborales sólidas, incluyendo los LPA y la utilización de programas de aprendizaje registrados.⁵⁵

Diversos liderazgos sindicales del CJRI impulsaron el proceso de consenso entre personas defensoras de los derechos laborales, el medioambiente y las comunidades, así como con liderazgos electos locales para construir una visión holística de la acción climática urbana. La resolución compromete a Providence a aprovechar los incentivos federales para la energía limpia con el fin de acelerar una transición justa, el desarrollo de la fuerza laboral, la descarbonización de los edificios y la energía limpia. La visión para Providence refleja un enfoque interdisciplinario que compromete a la ciudad con objetivos de descarbonización, los cuales crearán un acceso equitativo a empleos que permitan sustentar a las familias y a la inversión en las comunidades más necesitadas.

Para cumplir con el compromiso de la resolución de descarbonizar y readaptar todos los edificios existentes para 2050, la alcaldía aprobó una ordenanza que exige que los edificios municipales sean neutros en carbono para 2040.⁵⁶ El CJRI, incluyendo el Consejo Estatal de Oficios de la Construcción, volvió a desempeñar un papel fundamental en la elaboración de esta ordenanza innovadora, que exige un análisis para determinar el uso de los PLA en proyectos de mejora de la eficiencia energética y electrificación, como los sistemas de calefacción y refrigeración eléctricos y el uso de redes de energía térmica.

La resolución faculta explícitamente al CJRI para colaborar con la ciudad en la identificación de fuentes de financiación federales, como la IJA y la IRA, que puedan amplificar las inversiones locales y promover la descarbonización. De hecho, el CJRI está desarrollando estrategias para movilizar fondos y financiación de la IRA para

[city.](#)

⁵⁵ 39 R.I. Gen. Laws § 26-4 (2022); 39 R.I. Gen. Laws § 26-8 (2022). El acuerdo de paz laboral se basa en un análisis similar a la excepción de los “participantes en el mercado” descrita anteriormente, según la cual Rhode Island puede condicionar la ayuda financiera estatal a la celebración de un acuerdo laboral porque dicha ayuda no es una forma de *regulación* de la mano de obra. N. Ill. Chapter of Assoc. Builders & Contractors. v. Lavin, 431 F.3d 1004 (7th Cir. 2005).

⁵⁶ Ord. 2024-3, 2023 Leg. (Providence, R.I. 2023).

la descarbonización de viviendas unifamiliares y multifamiliares que podrían impulsar los esfuerzos de descarbonización de los edificios. Recientemente, la Oficina de Recursos Energéticos de Rhode Island recibió una subvención de 49,3 millones de dólares del programa *Solar for All*, que se utilizará para sufragar las barreras financieras que impiden la adopción de la energía solar por parte de las personas inquilinas y propietarias de viviendas con bajos ingresos.⁵⁷ El CJRI seguirá trazando el camino para que los gobiernos estatales y municipales puedan aprovechar al máximo los fondos federales para apoyar la elaboración de políticas estatales y locales que prioricen una transición equitativa y centrada en las personas trabajadoras.

Conclusión

El movimiento sindical estadounidense está defendiendo una transición hacia una economía con cero emisiones netas de carbono centrada en y dirigida por las personas trabajadoras. En Nueva York la coalición aprovechó el poder de la contratación pública estatal para garantizar acuerdos laborales en el sector de la energía limpia, la cual está creciendo rápidamente. La coalición de Illinois colaboró con una amplia gama de personas aliadas en la lucha por la justicia medioambiental y racial para establecer programas de formación de la mano de obra con el fin de crear una reserva de personas trabajadoras cualificadas, esenciales para la transición energética. En Texas, a pesar de un panorama político hostil, la coalición promovió normas laborales para el despliegue local de la energía limpia. En Rhode Island la coalición incorporó a las personas trabajadoras como socias formales en el desarrollo de un marco municipal sobre el clima.

En cada caso, las coaliciones de Climate Jobs y los sindicatos a nivel estatal y local ejercieron hábilmente el poder de las personas trabajadoras organizadas para incorporar normas de alto nivel en los programas y proyectos antes de su implementación, en su beneficio, el de las comunidades y de la industria. Los sindicatos están especialmente capacitados para liderar estos esfuerzos gracias a su profundo conocimiento del sector, su capacidad para movilizar a las personas afiliadas y su sofisticada comprensión del panorama político. Si bien los esfuerzos se

⁵⁷ *Solar for All*, U.S. ENV'T PROT. AGENCY, <https://www.epa.gov/greenhouse-gas-reduction-fund/solar-all> (última visita Diciembre 29, 2024).

vieron reforzados por la IRA, la IJJA y la CHIPS, el liderazgo climático de los sindicatos es anterior a la política industrial de la administración Biden y seguirá siendo fundamental para conseguir buenos empleos climáticos a nivel estatal y local.

Ahora más que nunca el éxito del movimiento climático y el crecimiento del movimiento sindical están indisolublemente unidos. Las personas trabajadoras ya están lidiando con los profundos impactos del cambio climático en sus vidas y medios de subsistencia, y conocen el papel esencial de los sindicatos en el establecimiento de un marco de empleos sindicales de alto nivel, justo cuando el sector de la energía limpia se afianza. Las personas responsables de la formulación de políticas y quienes defienden el medioambiente reconocen cada vez más que los sindicatos son fundamentales para crear la mano de obra altamente cualificada y formada que resulta necesaria para ampliar las soluciones de energía limpia a una velocidad sin precedentes. Las coaliciones por el empleo climático y las organizaciones sindicales afiliadas están demostrando el profundo potencial político del liderazgo sindical en materia climática para garantizar que la transición hacia la energía limpia impulse una sociedad inclusiva, equitativa y sostenible.



El Cerrejón Coal Mine in Guajira, Colombia. Credit: camaralucida1 / stock.adobe.com

LOS MINEROS DE CARBÓN COLOMBIANOS Y UNA TRANSICIÓN JUSTA

Una conversación con Ana Catalina Herrera Parra



Ana Catalina Herrera Parra

Ana Catalina Herrera Parra es abogada especialista en Derecho laboral y Relaciones industriales de la Universidad Externado de Colombia, con un énfasis en Derecho internacional de derechos humanos de la American University Washington College of Law. Es candidata a la maestría en Género y Políticas públicas de FLACSO Argentina, con experiencia laboral en la promoción del trabajo digno, la transición energética justa y los derechos laborales y humanos. Es experta en análisis de riesgos, desarrollo de planes estratégicos de acción para la aplicación de los derechos laborales y humanos, mediación, protección y acceso a la reparación en instancias judiciales y no judiciales internacionales, incluyendo la OIT, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, el Punto Nacional de Contacto de la OCDE y el Punto de Entrada Único de la UE.

Cassandra Waters: Llevas cuatro años trabajando en la transición justa con sindicatos del sector minero del carbón, ¿puedes hablarme de las cuestiones clave que tú y los sindicatos han identificado en relación con el derecho a una transición justa?

Ana Catalina Herrera Parra: Empecé trabajando con cinco sindicatos del sector minero en el norte de Colombia que están presentes en las grandes empresas y multinacionales: Sintracarbón, Sintramienergencia, Sintradem, Sintradrummond y Sintracerrejon. De manera conjunta creamos un espacio llamado Colectivo de Trabajadores por una Transición Justa, un espacio coordinado y programático para que las personas trabajadoras hagan frente al cierre de las minas. La demanda de carbón está cayendo y las empresas ya están renunciando a sus contratos mineros y despidiendo a las personas trabajadoras.

El Colectivo no es una estructura formal, cada sindicato tiene su propia estructura, pero todos se sientan a la misma mesa para desarrollar una narrativa compartida sobre la transición justa. He formado parte de este proceso como asesora y facilitadora, pero son las personas que lideran los sindicatos quienes debaten y definen las grandes cuestiones relacionadas con una transición justa, no solo una transición energética.

El Colectivo identificó cuatro elementos: diálogo social, protección social, diversificación económica y readaptación profesional de las personas trabajadoras. El primero es el diálogo social. A través de sindicatos fuertes y la unidad de acción, queremos lograr la negociación sectorial para definir cómo lograr cierres justos de las minas. Junto con los sindicatos, apoyé la creación de una lista de exigencias sobre cómo llevar a cabo cierres justos de las minas, garantizando que nadie se quede atrás, para presentarla a las multinacionales y empresas del corredor minero, con el fin de iniciar negociaciones sobre esta cuestión. En este sentido, quiero llamar la atención sobre el Comité de Libertad Sindical de la OIT, que ha declarado que cuando las empresas toman decisiones relativas al cierre o la reestructuración, deben consultar a las personas trabajadoras para minimizar el impacto.¹

El segundo elemento es el derecho a la protección social. La mayoría de las personas trabajadoras del sector minero padecen enfermedades profesionales y esto supone un gran problema cuando se cierra una mina, ya que no tienen otras opciones laborales porque se les discrimina por tener problemas de salud. No tienen derecho a prestaciones por desempleo porque ganan más que el salario mínimo. Por lo tanto, es esencial que tanto las empresas como el Gobierno creen un fondo de protección social para las personas trabajadoras de las minas.

El tercer elemento es la diversificación económica. En la mayoría de los territorios mineros la población depende de la industria. Debemos cambiar eso mediante la diversificación económica en esas zonas. En nuestro trabajo, apoyamos a los sindicatos para que creen asociaciones y cooperativas e identifiquen otras fuentes de ingresos, en particular la creación de empleos verdes que ayuden a preservar y restaurar el medioambiente y promuevan el desarrollo sostenible.

El cuarto elemento es la readaptación profesional. Como resultado del trabajo del colectivo, planifiqué una estrategia de readaptación profesional con aliados como universidades en los territorios, para promover proyectos cooperativos. Se han creado cuatro cooperativas de personas trabajadoras y ex-trabajadoras de las minas que promueven la diversificación y su readaptación profesional en diferentes habilidades.

En resumen, para que la transición energética sea justa desde el punto de vista laboral, debe incluir el diálogo social, la protección social, la diversificación económica y la readaptación profesional de las personas trabajadoras.

¹ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. (OIT) RECOPIACIÓN DE DECISIONES DEL COMITÉ DE LIBERTAD SINDICAL ¶¶ 1553 - 1562 https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=NORMLEXPUB:70002:0::NO::P70002_HIER_ELEMENT_ID%2CP70002_HIER_LEVEL:3948810%2C1.

CW: ¿Podrías darme más detalles sobre las propuestas elaboradas por los sindicatos para lograr el derecho a una transición justa?, ¿cuáles fueron las reivindicaciones y cómo respondieron el gobierno y la industria?

ACHP: Estamos promoviendo la creación de un espacio de diálogo institucional entre las personas trabajadoras, las empresas del sector minero y el gobierno. Este espacio formaría parte del Ministerio de Trabajo y del Ministerio de Energía. Aún no se ha creado, pero el gobierno actual tiene la intención de hacerlo y ha trabajado mucho para promover una política de transición energética justa. Las organizaciones del Colectivo y yo hemos estado promoviendo una reforma al Código del Trabajo que incluya el concepto de descarbonización y garantías para las personas trabajadoras en caso de cierre de minas. La reforma identificaría el número de personas trabajadoras afectadas directa o indirectamente por el cierre de minas y crearía un fondo especial para la diversificación económica y la protección social. En 2020 se dieron por terminados varios títulos y contratos mineros y no existía legislación. La ausencia de legislación para proteger a las personas trabajadoras fue una ventaja para las empresas porque, por supuesto, tomaron decisiones sin considerar, y mucho menos abordar, el impacto sobre las personas trabajadoras.

Por lo tanto, el hecho de que hoy exista una propuesta normativa sobre este tema es un gran avance. La transición energética provocará el cierre de minas y, en ausencia de regulaciones, las empresas seguirán renunciando a los contratos mineros para evitar cumplir con las obligaciones ambientales asociadas al cierre de las minas, dejando los costos económicos y sociales al Estado. La propuesta de reforma laboral ha sido aprobada en la Cámara de representantes, pero debe ser debatida en el Senado. Esperamos que pueda avanzar, sería un avance importante para proteger a las personas trabajadoras, ya que no existen suficientes protecciones legales en esta materia.

CW: ¿Cuál es la diferencia entre renunciar a un contrato y cerrar una mina?

ACHP: Renunciar al contrato significa que una de las partes termina unilateralmente el contrato. En el caso de empresas como Prodeco/Glencore, renunciaron a sus títulos mineros y al contrato y devolvieron esas tierras al Estado. Esto significó que no tuvieron que cerrar la mina ni cumplir con las obligaciones de restauración ambiental. Dejaron en manos del Estado la decisión de otorgar un contrato a otra empresa o asumir los costos del cierre de la mina.

La terminación del contrato solo conlleva obligaciones legales menores, pero el cierre de una mina tiene obligaciones legales de otra índole, especialmente en lo que respecta a la restauración medioambiental. Hemos propuesto una negociación colectiva sectorial para abordar tres situaciones: la renuncia al título, el cierre de la mina y el cese de las operaciones, con el fin de garantizar que las tres incluyan obligaciones con las personas trabajadoras en materia de diálogo social, protección social, diversificación económica y readaptación profesional. Si no se aborda, las empresas seguirán renunciando a sus títulos antes de que finalice el contrato.

El cierre de las minas debe hacerse con la comunidad, con las personas trabajadoras y con los sindicatos. Se debe llegar a un acuerdo sobre cómo se cerrará la mina y sobre las medidas de protección social para las personas trabajadoras enfermas y adultas mayores, entre otras. Debemos definir cómo se les seguirá garantizando el acceso a las pensiones y a la atención médica, de lo contrario veremos un aumento en el número de personas en la economía informal.

Hoy, aprovechando el precio mucho más alto por tonelada de carbón en el mercado internacional, podríamos recaudar dinero para crear un fondo en el que participen las multinacionales, las empresas que compran carbón y el propio Estado. Por ejemplo, podríamos crear un fondo o un presupuesto para la protección social de las personas trabajadoras enfermas, que estén a punto de jubilarse y endeudadas. Muchas empresas hacen préstamos a las personas trabajadoras, y cuando les despiden y deberían recibir su indemnización por despido, se van sin esta porque la empresa se queda con el dinero que les prestó.

CW: ¿Para qué son los préstamos?

ACHP: Para vivienda o educación. Cuando termina el contrato de la persona trabajadora y debe recibir una indemnización por despido, la empresa se queda con el dinero porque tiene una deuda con ella. Debería haber proporcionalidad para que tanto la persona trabajadora como la empresa reciban dinero. Las empresas suelen saber de antemano cuándo van a cerrar y cuándo van a tomar decisiones. Las personas trabajadoras no lo saben, por eso es tan importante consultarles. Deberían ser consultadas sobre cuestiones de protección social, como el acceso a las pensiones y a la atención en salud, y sobre las propuestas de financiación de la diversificación económica, de modo que puedan desarrollar, por ejemplo, cooperativas para promover la economía de sus territorios.

A menudo se considera que la transición energética es únicamente una cuestión de diversificación económica. Esto es importante, pero la protección social es fundamental, ya que los proyectos cooperativos no se vuelven productivos de la noche a la mañana; se necesita tiempo para que sean económicamente viables y, mientras tanto, existe un vacío en la protección social. Por lo tanto, ambas deben ir de la mano: la protección social y la diversificación económica.

Las personas trabajadoras podrían desempeñar un papel importante en la reforestación alrededor de las minas si se les capacita para ayudar a reparar el daño ambiental que la mina ha causado. Esto podría tenerse en cuenta en los planes de cierre de las minas. La cuestión de la tierra es fundamental. Las minas ocupan una gran extensión de terreno que debería devolverse a las comunidades para que puedan promover proyectos productivos. Por ejemplo, la instalación de paneles solares o cultivos hidropónicos en beneficio de las comunidades. Podrían exportar productos, por ejemplo, a través de asociaciones y cooperativas, que esperamos que surjan del propio movimiento sindical. Sería fantástico.

CW: La reflexión sobre el papel que desempeñan quienes han trabajado en la mina en los procesos de descontaminación es muy interesante. ¿Existen actualmente requisitos sobre cómo abordar la contaminación medioambiental, en particular en lo que respecta a la continuidad de la mano de obra o cualquier otro aspecto relacionado con los derechos de las personas trabajadoras?

ACHP: Existen obligaciones medioambientales bien definidas cuando se cierra una mina. Sin embargo, no hay obligaciones claras en materia laboral, por lo que una opción sería vincular las obligaciones medioambientales con las laborales, utilizando un enfoque basado en los derechos humanos.

Los sindicatos tienen propuestas interesantes; han creado cooperativas que desarrollan empleos verdes y azules; por ejemplo, una cooperativa capacita a personas trabajadoras para instalar paneles solares, y hay otra cooperativa que se centra en la agroindustria. Algunas están considerando

cultivar mangos para diversificar la economía de la zona. Otras se centran más en una planta llamada Sisal que puede producir biodiésel. Hay ideas muy interesantes que pueden ayudar a reubicar a las personas trabajadoras que han construido sus vidas en torno a la minería. Las empresas también tienen una responsabilidad, porque cuando llegaron al territorio, capacitaron a la gente en minería. Así que ahora que se van, tienen la obligación de reparar el daño que han causado. Una forma de reparar el daño es hacer que las cosas vuelvan a ser como eran antes, para que las personas trabajadoras tengan otras oportunidades de ingresos además de la minería.

CW: ¿Cómo ha reaccionado la industria ante estas propuestas?

ACHP: Aquí en Colombia, en los últimos años, las empresas han guardado silencio sobre lo que está sucediendo y sobre el futuro del carbón. Por ejemplo, en las últimas negociaciones con Drummond, la empresa se negó a discutir la transición. En las últimas negociaciones con Glencore y Carbones del Cerrejón, las empresas decidieron crear una mesa bipartita para abordar la cuestión de la transición gracias a Sintracarbón, que luchó por la transparencia en este proceso. Esto posiblemente tendrá lugar en 2034, que es cuando finaliza su contrato minero, ¡si es que no renuncian al contrato antes de esa fecha!

Los países que le compran carbón a Colombia son en su mayoría europeos y han firmado el Acuerdo de París, por lo que es posible que pronto se produzcan cierres de minas o renunciaciones a títulos, y tenemos que hablar de ello con transparencia. Las empresas han definido claramente su estrategia y sus planes de diversificación económica, debido a la caída de los precios del carbón por supuesto.

Las empresas del corredor minero acordaron seguir un código de conducta voluntario, llamado Bettercoal, que establece algunas obligaciones en relación con los procedimientos de cierre de minas.² El código de conducta aborda específicamente la importancia de planificar los cierres con las comunidades y los sindicatos. Sin embargo, las empresas no están cumpliendo realmente este código de conducta.

Dado que las empresas conocen su estrategia de salida, el movimiento sindical también debe conocer su plan de acción para que no se repitan las malas experiencias y no nos tome por sorpresa la renuncia a los títulos y el cierre de las minas. Creo que es fundamental que las personas trabajadoras de las minas sepan que en algún momento las minas van a cerrar, puede ser en 10, 15, 20 o 30 años. Independientemente de cuándo suceda, debemos tener una estrategia a nivel sindical (pero también a nivel de negociación) sobre cuál queremos que sea el procedimiento para el cierre de las minas.

La gente cree que la minería ha llegado para quedarse, pero no es así. Muchos países han firmado el Acuerdo de París y deben reducir sus contribuciones determinadas a nivel nacional. Esto acabará afectando a los países del Sur global, que son los países donde se extrae generalmente el carbón. Debemos contar con una estrategia diferenciada para la transición energética en los países del Norte y del Sur global, porque dependemos de este sector de la economía. Esta dependencia nos ha sido impuesta; nos han hecho depender del extractivismo. Por lo tanto, también debemos pensar en las reparaciones y el acceso a los recursos. El derecho a que se repare el daño para que no vuelva a ocurrir, y la necesidad de medidas, incluyendo medidas normativas para garantizar la no repetición, para no volver a caer en el neoextractivismo.

Tenemos que pensar en estrategias diferenciadas y con una base sólida dentro del movimiento sindical. Debemos tener presente que los cierres pueden producirse en cualquier momento y contar con una estrategia sobre cómo queremos que sea el proceso para garantizar los derechos, la salud y el futuro de las personas trabajadoras.

² Ver Bettercoal Standard 2.0 (Enero 2021) <https://www.bettercoal.org/bettercoal-code>

CW: Tu punto sobre las reparaciones es muy importante, ¿puedes hablar sobre lo que se necesita hacer para reconocer y reparar el daño?

ACHP: En cuanto al derecho a la reparación, yo adopto el concepto de las Naciones Unidas que se basa en cinco elementos.³ Uno es la garantía de no repetición, es decir, la garantía de que lo que ocurrió en términos de la renuncia prematura de los títulos mineros sin consecuencias no volverá a ocurrir. Para garantizar que esto no vuelva a ocurrir es necesario que haya una legislación que establezca procedimientos para el cierre de las minas que garantice la participación de las personas trabajadoras. Deben existir medidas de compensación, un componente económico, para mantener la diversificación económica y fondos de protección social que lleguen a las personas trabajadoras mineras. Deben existir medidas de satisfacción, es decir, medidas que se hayan construido con las personas trabajadoras. También deben existir medidas simbólicas. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, al hablar de medidas simbólicas, ha buscado la reconstrucción de la memoria y la construcción de la historia.⁴ Esto podría significar, por ejemplo, la creación de un museo que muestre claramente la realidad de las violaciones y las consecuencias de esas violaciones. No me refiero solo a las violaciones de los derechos de las personas trabajadoras porque, en el caso de Colombia, muchas personas trabajadoras fueron hostigadas e incluso asesinadas por alzar la voz en defensa de sus derechos. Esto debe verse como algo que no puede volver a suceder, por lo que es una medida para reparar y escribir la historia, para que no ocurra nuevamente. También deben hacerse visibles las cuestiones medioambientales; por ejemplo, podría ser un museo que muestre el proceso del extractivismo y cómo no queremos el neoextractivismo, que también es una preocupación. Por último, en la medida de lo posible, debe haber restitución, es decir, que se restablezca la situación anterior a la violación.

Existe una obligación de reparación en ambos sentidos: por un lado, del propio Estado que no ha protegido los derechos y, por otro, de las empresas multinacionales que no han respetado los derechos. Ambos deben reparar y remediar el daño causado.

CW: Has utilizado mecanismos internacionales para intentar que las empresas rindan cuentas en materia de derecho a una transición justa. Como has mencionado, existe una larga historia de violaciones flagrantes de los derechos laborales, incluyendo el asesinato de personas sindicalistas y violencia contra las personas trabajadoras. Has utilizado el mecanismo de denuncia de la OCDE y el mecanismo de solución de controversias del acuerdo comercial entre la UE y Colombia para abordar la impunidad de las empresas, ¿puedes hablarme de estos casos y de sus resultados?

ACHP: Puedo mencionar concretamente dos casos que he defendido sobre el tema de la transición energética y el cierre de minas.

En el primer caso utilizamos la Declaración de la OIT sobre las empresas multinacionales, que cuenta con un mecanismo de mediación. Bueno, intentamos activar el mecanismo pero no pudimos. ¿Por qué no? Esta es una lección aprendida: si se quiere utilizar el mecanismo, tiene que haber un acuerdo previo entre la empresa y el sindicato para mediar. Nos pusimos en contacto con la OIT y le pedimos que reuniera a las partes y mediara en un acuerdo sobre el proceso de despidos durante la renuncia al título minero, en el caso de Prodeco/Glencore. En mis argumentos hice referencia al Comité de Libertad Sindical de la OIT, que ha determinado que se debe consultar a las personas

³ UNITED NATIONS, *Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law*, UN Doc A/RES/60/147 ¶¶ 19-23 (21 March 2006)

⁴ See, e.g. Inter-American Court of Human Rights, *Miembros del Sindicato Unico de Trabajadores de Ecasa (SUTECASA) v. Peru* (June 6, 2024) https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_526_esp.pdf; See also INTER-AMERICAN COMM. ON HUMAN RIGHTS, *Compendium on Truth, Memory, Justice and Reparation in Transitional Contexts* (Apr. 12, 2021) <https://www.oas.org/en/iachr/reports/pdfs/CompendiumTransitionalJustice.pdf>

trabajadoras sobre la reestructuración o los despidos.⁵ Habría sido un caso muy interesante en lo que respecta a la transición y la verificación del cumplimiento del mecanismo previsto en la Declaración sobre las empresas multinacionales, pero no se abrió el caso. Sin embargo, creo que aún es posible porque el sindicato sigue existiendo. Al fin y al cabo, la empresa no podía argumentar legalmente el proceso de eliminación de la protección sindical.

Presentamos otro caso utilizando el acuerdo comercial entre la Unión Europea y Colombia. En este acuerdo comercial, el “Punto de Entrada Único” busca garantizar el cumplimiento del capítulo noveno sobre desarrollo sostenible. El caso se presentó en 2022.⁶ Parte del argumento se centró en el aumento desproporcionado de la tercerización. Esta tercerización es una táctica estratégica de las multinacionales para tener la menor “deuda laboral” en el momento del cierre o la renuncia a la mina, ya que el nivel de sindicalización de las personas trabajadoras tercerizadas es relativamente bajo. Tener más personas trabajadoras tercerizadas que personas trabajadoras contratadas directamente y sindicalizadas permite a las empresas cerrar minas o renunciar a sus títulos rápidamente sin que pase nada.

Como parte del argumento legal para este caso utilicé el Convenio 111 de la OIT, que se refiere a la igualdad de trato en el empleo y la ocupación. Argumenté que, aunque las personas trabajadoras tercerizadas tenían las mismas funciones, el mismo nivel de productividad y el mismo lugar de trabajo, ganaban un 50% menos por ser tercerizadas. El argumento es que la tercerización está aumentando debido al cierre de minas y que la tercerización es ilegal porque no cumple con los criterios de igual sueldo por trabajo de igual valor. La decisión sobre este caso aún está pendiente; lo presentamos hace dos años y todavía está en la Unión Europea. Estamos esperando una respuesta.

Lo que pedí en este caso para las personas trabajadoras fue la inclusión del concepto de reparación integral, que incluye los componentes que mencioné: indemnización, satisfacción, garantía de no repetición, rehabilitación y restitución. Creo que es fundamental que como personas que defienden los derechos de la población trabajadora, siempre incluyamos este concepto en las peticiones porque, en última instancia, la violación de los derechos de estas personas es una violación de los derechos humanos. Las Naciones Unidas han dicho que cuando hay una violación de los derechos humanos, la reparación debe ser integral.

CW: Esperamos un buen resultado en este caso que podría sentar un importante precedente. Pensando en la transición justa en términos generales, ¿hay otros retos fundamentales que debe abordar el derecho laboral?, ¿qué otras medidas creativas se podrían adoptar para garantizar el derecho a una transición justa?

ACHP: Sin duda es la negociación colectiva sectorial, que es fundamental y por lo que estamos luchando a través de la unidad programática en los sindicatos. Los sindicatos han presentado una lista de reivindicaciones sobre cómo deben llevarse a cabo los cierres de minas a todas las empresas del corredor minero, no precisamente para acelerar los cierres, sino para que, cuando se produzcan, se hagan de forma justa.

La legislación es importante, por supuesto, pero los sindicatos pueden legislar a través de la negociación colectiva. Esto no es solo para quienes que son miembros, es para quienes se convertirán

⁵ ILO DIGEST, *supra* note 1.

⁶ Complaint to the European Union Single Entry Point regarding the Non-compliance of the Government of Colombia and Peru of the Chapter IX on Sustainable Development of the Trade Agreement with the Trade Agreement with the European Union, presented by CNV International in support of the Trade Unions of Sintracarbón, Sintracerrajón and Sindicato de Trabajadores Mineros Metalúrgicos de Andaychagua Volaychagua Metallurgical Workers Union of Andaychagua Volcan Compañía Minera and the Specialized Specialized Companies, Contractors and Intermediary Companies that provide services to Volcan Mining Company - Andaychagua (May 17, 2023) https://www.cnvinternationaal.nl/_Resources/Persistent/b/5/f/7/b5f73076b0ee2d57582409c00ebbb6b0fad3af55/COMPLAINT%20ENGLISH.pdf

en miembros en el futuro; es una responsabilidad con todas las personas que se incorporan al movimiento sindical. No es necesario que haya unidad formal si hay unidad programática. No tiene por qué ser un solo sindicato con solo una persona dirigiéndolo. Si hay unidad programática ya estamos en un camino que da mucha fuerza a cualquier cuestión, incluyendo la transición energética justa.

Pido que se apoye el proceso que se está llevando a cabo en Colombia desde la red sindical, las personas abogadas y la cooperación internacional. Pido apoyo a las demandas planteadas a las empresas para que se desarrolle un procedimiento para el cierre de las minas. Pedimos que planteen esta exigencia en sus países para que se garantice el derecho a la negociación colectiva sectorial de estos sindicatos, para que la transición energética no deje a nadie atrás.

SINDICATOS, PERSONAS TRABAJADORAS Y TRANSICIÓN ENERGÉTICA JUSTA: PERSPECTIVAS DESDE EL SUR GLOBAL

ANGELO REMEDIO NETO¹ & MAXIMILIANO NAGL GARCEZ²

Brasil | Escrito originalmente en inglés

Introducción

Usualmente los conceptos legales son objeto de disputas políticas, culturales, ideológicas y económicas; un ejemplo actual de esto es el concepto de *transición energética justa*. El primer cuestionamiento es sobre lo que entendemos por “transición”, el segundo sobre lo que entendemos por “justa” para el medioambiente y las personas trabajadoras. Este concepto se complejiza aún más cuando consideramos que se pretende sea universalmente aplicable y que tenga en consideración las diferencias abismales en términos de responsabilidad, necesidades y recursos, que son el legado del extractivismo colonial.³

El momento de actuar es ahora, no hay tiempo que perder en más debates. Como ya explicaron personas científicas en octubre de 2024:

Sin duda, estamos al borde de un desastre climático irreversible, ante una emergencia global. Gran parte del tejido mismo de la

vida en la tierra está en peligro, estamos entrando a una fase de la crisis climática crítica y sin precedentes[...] Como personas científicas y pertenecientes a la academia, consideramos que es nuestro deber moral (así como el de nuestras instituciones) alertar a la humanidad, de la manera más clara, de las crecientes amenazas que enfrentamos y mostrar liderazgo en cómo abordarlas.⁴

Desde el inicio, debemos anotar que los impactos de la producción energética y las tasas de consumo y emisiones son diametralmente distintas en un mundo extremadamente desigual. La transición energética está ocurriendo dentro del marco del capitalismo y la división internacional del trabajo. En el neocolonialismo económico y financiero en el que vivimos hoy, el capital siempre se reorganizará hacia la mayor expropiación posible y la mayor generación de utilidad económica. Esa expropiación genera daños a nivel ambiental, laboral, social y de derechos humanos; y aunque el discurso sobre una transición energética justa tuvo su origen en acciones sindicales que comenzaron en 1980, en la actualidad está siendo cooptado por las empresas que quieren prevenir que se torne antagonista del capitalismo extractivo. En efecto, actualmente algunas propuestas son patrocinadas por grandes empresas del sector energético, que ahora abogan por una “transición energética justa” en sus propios términos.

Este artículo plantea que la transición energética justa debe estar fundamentada en la

¹ Union and social movement lawyer in Brazil; member of Advocacia Garcez; master's degree holder and PhD candidate in Political Science at the Rio de Janeiro State University; formerly, Public Law Professor at the Federal University of Rio de Janeiro.

² Union and social movement lawyer in Brazil; board member of the ILAW Network; former Director for Legislative Affairs of ALAL – Associação Latino Americana de Advogados Laboristas; previously, Legal Adviser and Coordinator of the Advisory Body of the Workers' Party Caucus in the Brazilian Chamber of Deputies; Legal Adviser for the President of the National Parliament of East Timor; Visiting Fellow at the Labor and Worklife Program at Harvard Law School; recipient of a Fulbright grant; Master of Law of Social Relations, Universidade Federal do Paraná.

³ Francisco Adilson da Silva & Moema Hofstaetter, *Vozes dos territórios por uma transição energética justa e popular*, LE MONDE DIPLOMATIQUE BRASIL (Febrero 2, 2024), <https://diplomatique.org.br/transicao-energetica-justa-e-popular/>.

⁴ William J. Ripple et al., *The 2024 State of the Climate Report: Perilous Rimes on Planet Earth*, 74 BIOSCIENCE 812 (2024), <https://academic.oup.com/bioscience/article/74/12/812/7808595>.



Angelo Remedio Neto

Abogado especializado en movimientos sociales y sindicales en Brasil, miembro de Advocacia Garcez, máster y doctorando en Ciencias Políticas por la Universidad Estatal de Río de Janeiro.



Maximiliano Garcez

Abogado de sindicatos y movimientos sociales en Brasil, miembro de la junta directiva de la red ILAW.

transformación de las relaciones entre la humanidad y el trabajo y la humanidad y el medioambiente. Los países que más han sufrido los efectos del cambio climático y que menos han contribuido a su aparición serán probablemente los que más sufrirán en la transición, a menos que se aborden directamente las desigualdades regionales y mundiales. De no hacerlo, solo se perpetuará la injusticia climática y se causará un daño aún mayor a las personas trabajadoras del Sur global. Este artículo pretende ofrecer a esta cuestión una perspectiva desde el Sur global. Solo podremos conseguir una transición energética que respete los derechos humanos y ambientales, que proteja los trabajos y que mejore las condiciones de trabajo, con un movimiento sindical activo y capaz de transformar sus peticiones en políticas públicas. Este artículo está dividido en dos secciones, en la primera debatimos sobre las desigualdades regionales y la necesidad de una transición justa. Para el Sur global, la necesidad de una transición justa va de la mano con la necesidad de alejarse del modelo económico capitalista o, al menos, de un cambio estructural en el capitalismo a nivel global. En la segunda sección, abordamos los riesgos de una transición energética para el Sur global.

Desigualdades regionales y transición energética

El Norte global y sus contribuciones al marco climático actual

El trabajo que se requiere para la transición energética justa comienza con medir la responsabilidad. El Norte global es responsable de la mayor parte de emisiones de dióxido de carbono, sumado a la mayor cantidad de uso de materiales minerales que son extraídos en gran medida del Sur global.⁵ Cuando hablamos del Norte global nos referimos principalmente a los países de Norteamérica, Europa occidental, Oceanía y las partes de Asia que tienen mayor desarrollo económico y mayor capacidad de intervención e influencia en el debate público global. El Sur global, una categoría

analítica que reemplaza el concepto de tercer mundo,⁶ incluye países que de una u otra forma tienen una identidad geopolítica subalterna.⁷ En las dos últimas décadas hemos visto el crecimiento del Sur como una región de pertenencia y de reconstrucción de las identidades globales con cooperación y desarrollo. Sin embargo, esto no significa que deban olvidarse las diferencias abismales en cuanto al desarrollo, que son además producto del capitalismo.

En tanto la transición energética pretende ser global, las contradicciones del sistema internacional son inherentes a ella. Al observar el escenario energético global podemos ver fácilmente las discrepancias entre el Norte y el Sur. Si estas diferencias no se tienen en cuenta, se reduce cualquier posibilidad de que la transición energética sea justa con el medioambiente y la clase trabajadora. Esto es tanto por la discrepancia en el consumo de energía en el Norte global, el extractivismo ambiental y las relaciones laborales precarias en el Sur global, como por la subrepresentación de este último en los cuerpos de toma de decisiones. El Norte global ha sido el responsable principal de las emisiones, dada su industrialización temprana y el alto consumo de energía derivada de combustibles fósiles.⁸ Aun teniendo en cuenta a países como China, India y Brasil (que han contribuido más a las emisiones en los últimos años) como parte del Sur global, este ha contribuido mucho menos a las emisiones globales que el Norte global. Si nos referimos a la responsabilidad en materia de mitigación y cambios, podemos deducir fácilmente que el Norte global tiene una mayor responsabilidad en la crisis climática que enfrentamos hoy en día.

El Sur global: los efectos de la política energética mundial

En comparación con otros países en vía de desarrollo, los países menos desarrollados (LDC, por sus siglas en inglés) emiten cantidades relativamente pequeñas de gases de efecto invernadero, que son

⁵ Emilia Reyes, *Resolver a crise climática requer o fim da dependência do crescimento econômico*, OPEN DEMOCRACY (Diciembre 6, 2023), <https://www.opendemocracy.net/pt/oureconomy/cop28-norte-global-sul-crescimento-economico-descolonizar/>.

⁶ Luciana Ballestrin, *O Sul Global como projeto político*, HORIZONTES AO SUL (Julio 15, 2020), <https://www.horizontesaosul.com/single-post/2020/06/30/O-SUL-GLOBAL-COMO-PROJETO-POLITICO>.

⁷ Id.

⁸ Reyes, *supra* nota 5.

la principal causa del cambio climático y el calentamiento global. Sin embargo, los LDC son extremadamente vulnerables a los efectos del cambio climático, en tanto no cuentan con los recursos necesarios para adaptarse.⁹ A pesar del crecimiento acelerado de muchos países del Sur global, el Norte global sigue siendo el responsable de las mayores tasas de emisiones per cápita y ha contribuido histórica y significativamente a las emisiones acumuladas.¹⁰ Hay un consenso en la comunidad científica sobre cómo las personas que habitan el Sur global son quienes hoy en día sufren más gracias al cambio climático y quienes van a sufrir más en el escenario de una transición energética que no dé cuenta de esas desigualdades,¹¹ “los países en vía de desarrollo se ven más afectados por la importancia económica de los sectores sensibles al clima, como la agricultura en combinación con su baja capacidad de adaptación”.¹² A esto se suma la falta de capacidad financiera para invertir y adaptarse a los retos derivados del cambio climáticos.

Una transición energética que sea efectiva y justa debe alejarse de la perspectiva de limitarse a replicar modelos de cambio de fuentes de energía, que asume que todos los países tienen capacidad de adaptación e ignora las realidades locales.¹³

⁹ Office of the High Representative for the Least Developed Countries, Landlocked Developing Countries and Small Island Developing States (UN-OHRLS), THE IMPACT OF CLIMATE CHANGE ON THE DEVELOPMENT PROSPECTS OF THE LEAST DEVELOPED COUNTRIES AND SMALL ISLAND DEVELOPING STATES (2009), https://www.un.org/ohrrls/sites/www.un.org.ohrrls/files/the_impact_of_cc_on_ldcs_and_sids_for_web.pdf.

¹⁰ *Os países que mais emitiram gases de efeito estufa*, WRI BRASIL (Junio 17, 2024), <https://www.wribrasil.org.br/noticias/os-paises-que-mais-emitiram-gases-de-efeito-estufa>.

¹¹ African Development Bank et al., POVERTY AND CLIMATE CHANGE REDUCING THE VULNERABILITY OF THE POOR THROUGH ADAPTATION (2003), <https://documents1.worldbank.org/curated/en/534871468155709473/pdf/521760WP0pover1e0Box35554B01PUBLIC1.pdf>.

¹² Fulco Ludwig et al., Policy Department, Economic and Scientific Policy, EU Parliament, CLIMATE CHANGE IMPACTS ON DEVELOPING COUNTRIES 7 (2007), [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2007/393511/IPOL-ENVI_ET\(2007\)393511_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2007/393511/IPOL-ENVI_ET(2007)393511_EN.pdf)

¹³ *Transição energética nos países em desenvolvimento depende de nova abordagem [La transición energética en los países en vías de desarrollo depende de un nuevo enfoque]*, CENTRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS (CEE) FIOCRUZ (SEPT 8, 2021), <https://cee.fiocruz.br/?q=transicao-energetica-nos-paises-em-desenvolvimento-depende-de-nova-abordagem>.

Stefania Relva establece que estas discusiones están “lejos de la realidad de los países de ingresos bajos y medios. Mientras los países desarrollados hablan sobre la autonomía de las personas consumidoras, otros países todavía tienen dificultades para proveer acceso a cualquier tipo de electricidad a algunos sectores de la población”.¹⁴ Analizar la transición energética sin incluir las perspectivas locales solo va a aumentar la inequidad mundial, lo cual está anclado en el neocolonialismo y la división internacional del trabajo.

Los riesgos del modelo actual de transición energética para el Sur global

La perspectiva de la gobernanza laboral regional y mundial

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), la organización internacional más antigua en materia de trabajo, es responsable de formular y supervisar la aplicación de estándares a nivel mundial. La OIT ha estado involucrándose de mayor manera en los asuntos sobre el cambio climático y sus impactos en las personas trabajadoras, incluidos los impactos de una transición energética. La estructura tripartita de la OIT permite la participación de sindicatos en la formulación de leyes y políticas, lo que la hace única en el ámbito de las organizaciones internacionales. En el 2015, los miembros de la OIT adoptaron las *Directrices para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos*,¹⁵ cuyos principios rectores incluyen el diálogo social, el respeto, la promoción y la materialización de los principios fundamentales y los derechos en el trabajo,¹⁶ con lo cual las Directrices reconocen que el movimiento sindical es esencial para la acción climática efectiva.¹⁷ En junio de 2023, la 111 Conferencia Internacional del Trabajo reafirmó las Directrices y la importancia de los gobiernos, las partes empleadoras y los sindicatos para la

¹⁴ *Id.*

¹⁵ *La OIT adopta directrices sobre desarrollo sostenible, trabajo decente y empleos verdes* OIT (Noviembre 5, 2015), <https://www.ilo.org/es/resource/news/la-oit-adopta-directrices-sobre-desarrollo-sostenible-trabajo-decente-y>.

¹⁶ OIT, DIRECTRICES DE POLÍTICA PARA UNA TRANSICIÓN JUSTA HACIA ECONOMÍAS Y SOCIEDADES AMBIENTALMENTE SOSTENIBLES PARA TODOS (2015), <https://www.ilo.org/es/publications/directrices-de-politica-para-una-transicion-justa-hacia-economias-y>.

¹⁷ LENE OLSEN & CLAIRE LA HOVARY, OIT, USER'S MANUAL TO THE ILO'S GUIDELINES FOR A JUST TRANSITION TOWARDS ENVIRONMENTALLY SUSTAINABLE ECONOMIES AND SOCIETIES FOR ALL 11-12 (2021), https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@ed_dialogue/@actrav/documents/publication/wcms_826060.pdf.

transición justa.¹⁸

En una publicación de 2023 en un blog, Subasinghe y Vogt establecieron que el Convenio 122 de la OIT sobre política del empleo (en adelante, C122)¹⁹ constituye una base importante para el accionar de la OIT. Este convenio fue adoptado en 1964, mucho antes del reconocimiento mundial de la crisis climática y hace “un llamado para un enfoque coordinado de las políticas económicas y sociales para promover empleo pleno, productivo y elegido libremente”.²⁰ Subasinghe y Vogt aplican este lenguaje al concepto de la transición justa y argumentan que el C122 requeriría que los “Estados adaptaran un conjunto coordinado de políticas para asegurar el acceso a oportunidades laborales y políticas activas de mercado laboral que apoyen la transición fuera de las industrias que contribuyen a la crisis”.²¹ Subasinghe y Vogt también argumentan que el Convenio 168 de la OIT sobre fomento del empleo y protección contra el desempleo²² también ofrece apoyo adicional a la población trabajadora en una transición justa, al exigirle a los Estados que provean protección social contra el desempleo, especialmente el “asegurar que las personas trabajadoras, especialmente las más vulnerables, reciban apoyo en la transición será necesario para garantizar el respaldo a estas medidas.”²³ Por supuesto, el funcionamiento adecuado del sistema de supervisión de la OIT (y la efectividad misma de las medidas) solo ocurrirá si las personas trabajadoras afectadas pueden organizarse e influenciar el debate público sobre la materia.

La Confederación Sindical Internacional (CSI) y

¹⁸ Conferencia Internacional del Trabajo, *Resultado de las labores de la Comisión de la Discusión General sobre una Transición Justa*, ILC.111/Acta núm. 7A (Junio 15, 2023), https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40ed_norm/%40relconf/documents/meetingdocument/wcms_885377.pdf.

¹⁹ Convenio sobre la política del Empleo (Núm. 122), adoptado en Julio 9, 1964, 569 U.N.T.S. 65, https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID%2CP12100_LANG_CODE:312267%2Ces.

²⁰ Ruwan Subasinghe & Jeff Vogt, *Así es como una transición justa, garantizada por el derecho internacional, es posible*, EQUAL TIMES (Mayo 25, 2023), <https://www.equaltimes.org/asi-es-como-una-transicion-justa>.

²¹ *Id.*

²² Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo (Núm. 168, adoptado en Junio 21, 1988, 1654 U.N.T.S. 67, https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312313:NO.

²³ Subasinghe & Vogt, *supra* nota 21.



Dos perros atrapados por una inundación en el estado de Rio Grande do Sul, Brasil. Crédito: cabusca / stock.adobe.com

la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte (ITF, por sus siglas en inglés) han proporcionado comentarios frente a la obligación estatal en materia de cambio climático presentada por la Asamblea General de la ONU (resolución A/RES/77/276) a la Corte Internacional de Justicia. Tanto la CSI como la ITF ratificaron que la transición a una “economía resiliente al carbono, que incluye conseguir las metas de temperatura establecidas en el acuerdo de París, requiere cambios fundamentales en todos los sectores de la sociedad”.²⁴ Es en este contexto en el cual esta conversación se vuelve fundamental, aunque no ha sido fácil. La transición energética afecta la vida de las personas trabajadoras en distintas formas alrededor del mundo y la priorización de este asunto en el debate internacional sobre el cambio climático es fundamental. La OIT hizo un llamado para que el “diálogo social incluya asuntos relacionados con el medioambiente” y también observó que una barrera para la “materialización del derecho de negociación colectiva en el contexto de la respuesta al cambio climático es el reconocimiento insuficiente –en la ley y la práctica– de los asuntos relacionados con la protección medioambiental (lo que incluye medidas de mitigación y compensación del cambio climático) como sujetos legítimos de la acción colectiva y la negociación colectiva sindical”.²⁵

Un ejemplo de la dificultad de esta conversación son los resultados poco satisfactorios de la

²⁴ Written comments submitted to the International Court of Justice by the International Trade Union Confederation (ITUC) and the International Transport Workers Federation (ITF), at 6, *Obligations of States in Respect of Climate Change*, Request for Advisory Opinion (Marzo 22, 2024), <https://it.co/61JR9Zwr6r>.

²⁵ *Id.*

COP29²⁶ que, de acuerdo con la ITF, dejó al Sur global con una fracción de la financiación que el propio texto reconoce como esencial para la lucha contra el cambio climático.²⁷ La reunión también fue un ejemplo de la dificultad de llegar a un consenso y mostró el enfoque problemático del Norte global. La reunión de la COP29 se extendió dos días más gracias a la crisis en la negociación, y las delegaciones de países insulares pequeños y países en vía de desarrollo abandonaron la mesa de negociaciones tras sentirse ignorados.²⁸ El acuerdo final, que solo puede aprobarse por consenso de los más de 200 países que participan en la conferencia, fue considerado como insuficiente por los países del Sur global, que pedían mayor inversión y responsabilidad por parte de los países ricos que han sido responsables de crisis climática.²⁹ Por ejemplo, Marina Silva, la ministra de medio ambiente de Brasil dijo:

Necesitamos que haya una alineación equivalente en los medios de implementación y financiación, una alineación entre el fondo y la forma, señor presidente. Esta es la COP de los medios de implementación y la financiación. Contamos con un proceso para medir si se están cumpliendo nuestros objetivos de 1,5°C. También necesitamos un proceso que permita medir si la financiación está a la altura de este reto.³⁰

Lograr las metas mundiales de temperatura establecidas en el Acuerdo de París requiere cambios rápidos y fundamentales en todos los

sectores de la sociedad; pero si estos cambios se implementan dentro de los marcos actuales del capitalismo internacional, la agenda para enfrentar el cambio climático podría intensificar las desigualdades. Hay dos riesgos iniciales que deben considerarse en esta materia: 1) el Sur global sentirá de manera más profunda los efectos de cualquier transición energética; y 2) las nuevas tecnologías necesarias para abordar una transición justa que se han desarrollado en el Norte global requerirán grandes cantidades de extracción y producción mineral del Sur global. Por ello es importante reforzar la idea de que la transición energética “debe ser considerada como un derecho humano y no como una simple política pública abstracta”.³¹

Es importante destacar los avances que ya se han logrado en el marco del derecho internacional para promover eficazmente una transición justa. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos aprobó la resolución número 3/2021, titulada *Emergencia climática: alcance y obligaciones interamericanas de derechos humanos*, en la que establece que los gobiernos deben garantizar que los nuevos puestos de trabajo en los sectores asociados a las energías renovables respeten los derechos laborales y sindicales.³² Esta resolución será efectiva en la región si el movimiento sindical tiene oportunidades para reflexionar sobre el derecho a la organización en un mundo en crisis climática,³³ es decir, desde la creación de políticas públicas para la promoción de una transición energética dirigida a la defensa de los derechos humanos y a la garantía de condiciones laborales dignas.

Será esencial que los mecanismos de protección mundiales y regionales, como la Red de Expertas y Expertos en Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (REDESCA),³⁴ tengan en cuenta las diferencias históricas entre el Norte y el Sur global para promover políticas de transición transnacionales durante la crisis climática. Por

²⁶ “COP 29 significa la 29ª reunión de la Conferencia de las Partes (COP) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), un tratado internacional histórico acordado en 1992, y tratado matriz del Acuerdo de París de 2015” *¿Qué es la COP29?*, UNITED NATIONS CLIMATE CHANGE, <https://unfccc.int/es/cop29/about-cop29> (última visita Enero 14, 2025).

²⁷ *COP29: Just Transition in the Spotlight on Transport and Tourism Day*, INTERNATIONAL TRANSPORT WORKERS FEDERATION (ITF) (Noviembre 20, 2024), <https://www.itfglobal.org/en/news/cop29-just-transition-in-spotlight-transport-and-tourism-day>.

²⁸ Georgina Rannard & Esme Stallard, *Huge COP29 Climate Deal Too Little Too Late, Poorer Nations Say*, BBC (Noviembre 24, 2024), <https://www.bbc.com/news/articles/cd0gx4przejo>.

²⁹ *Estados insulares e países em desenvolvimento abandonam reunião da COP29*, UOL (Noviembre 23, 2024), <https://www.uol.com.br/ecoa/noticias/afp/2024/11/23/estados-insulares-e-paises-em-desenvolvimento-abandonam-reuniao-da-cop29.htm>.

³⁰ *COP29: Marina reforça necessidade de avanço sobre financiamento*, UOL (Noviembre 21, 2024), <https://www.uol.com.br/ecoa/ultimas-noticias/2024/11/21/cop29-marina-reforca-necessidade-de-avanco-sobre-financiamento.htm>.

³¹ Subasinghe & Vogt, *supra* nota 21.

³² Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Emergencia climática: alcance y obligaciones interamericanas de derechos humanos*, Res. 3/2021, at ¶ 50 (Diciembre 31, 2021), https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2021/resolucion_3-21_spa.pdf

³³ Subasinghe & Vogt, *supra* nota 21.

³⁴ La REDESCA (Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales) es un mecanismo creado en el seno de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Su objetivo es monitorear, promover y proteger los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en los países miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA).



Una central térmica de carbón en Róterdam, Países Bajos.
Crédito: iStock.com / oliver de la haye

lo tanto, para ser eficaz una transición justa requerirá dos acciones fundamentales: un marco institucional internacional que reconozca la necesidad de políticas eficaces para reducir las desigualdades, por un lado, y sindicatos fuertes para formular políticas públicas a nivel local, por otro.

Desigualdades y perspectivas

El debate sobre la transición energética a menudo ha prometido igualdad y coexistencia equitativa entre los seres humanos y la naturaleza, pero la práctica es más compleja. De acuerdo a Milanez y Wanderley,³⁵ un carro eléctrico, por ejemplo, usa seis veces más metales que los carros de combustión interna. Se espera que la producción de aluminio crezca en un 30% para el 2050, lo que generará demanda de nuevas minas y plantas de aluminio alrededor del mundo. Esta observación nos lleva a una pregunta fundamental: ¿el cambio tecnológico y de fuentes energéticas son lo único que puede resolver la crisis climática? No hay duda de la necesidad de una transición dada la urgencia climática que se sufre de manera más marcada en el Sur global. En este contexto la pregunta crítica es: ¿podrá una transición promovida por las grandes compañías energéticas resolver el problema?

Los países del Sur global deben adaptarse a los procesos actuales del cambio climático, en el que los sindicatos debe desempeñar un papel importante en el debate, exigiendo una mejor formación, condiciones y garantías de empleo e

ingresos. En el 2023, la ciudad de São Paulo fue la sede del Tercer Fuero Sindical por una Transición Justa, Social y Ecológica. La *Central Única dos Trabalhadores* (CUT), la central sindical más importante de Brasil, señaló que hay consenso en los liderazgos sindicales internacionales sobre cómo el concepto de transición justa debe incluir la defensa de la vida, los derechos y el empleo. Así, de acuerdo a los liderazgos sindicales que acudieron al foro, una transición pensada por gobiernos de países ricos está muy lejos de ser un modelo verdaderamente justo para la clase trabajadora mundial.³⁶ Desde hace un tiempo, el movimiento sindical ha venido advirtiendo sobre este problema. Es necesario transformar los trabajos relacionados con la industria del carbono a trabajos verdes, con lo que se puede evitar un escenario de despidos masivos, desempleo y edadismo en el mercado laboral. Es a través del liderazgo de los trabajadores que se pueden ampliar las inversiones en una transición justa en el Sur global. También es necesario que los empleos sean seguros, con planes de mitigación, incluida la evacuación, alertas y seguridad en caso de desastres climáticos. Antônio Lisboa, el secretario de relaciones internacionales de la CUT, señaló durante el foro que el gran reto de una transición justa es no permitir que el Sur global sea el productor de *materia prima*, mientras que el Norte global consolida su posición como poseedor de las tecnologías de transición.³⁷

Un caso emblemático ocurrido en Brasil ilustra esta preocupación: el municipio de Candiota, situado en el estado de Rio Grande do Sul, cuenta con aproximadamente el 40% de las reservas de carbón mineral del país. La firma del Acuerdo de París por parte de Brasil y el compromiso de reducir las emisiones de dióxido de carbono supusieron que la planta fuera retirada de los planes del gobierno federal para el suministro de energía en todo el país. Sin embargo, debido a la falta de previsión de esta política, la única fuente de empleo e ingresos de la pequeña localidad quedó paralizada por el cierre de la planta. Las repercusiones fueron condenadas por el líder sindical Adriano Revelante Fagundes, quien argumentó que "la ciudad de Candiota se creó en torno al regreso de personas dedicadas al trabajo en electricidad y minas" y que, debido al cierre, "muchas personas compañeras no tienen otra

35 Bruno Milanez e Luiz Jardim Wanderley, *Mineração como indutora das mudanças climáticas e da escassez hídrica no Brasil*, LE MONDE DIPLOMATIQUE BRASIL (Agosto 17, 2021), <https://diplomatie.org.br/mineracao-como-indutora-das-mudancas-climaticas-e-da-escassez-hidrica-no-brasil/>.

36 André Accarini, *Sindicalistas internacionais debatem papel dos sindicatos na transição energética*, CUT CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES (Octubre 18, 2023), <https://www.cut.org.br/noticias/sindicalistas-internacionais-debatem-papel-dos-sindicatos-na-transicao-energetica-a639>.

37 *Id.*

formación profesional y les resultará muy difícil encontrar otra ocupación".³⁸ Los dramáticos efectos en esta ciudad demuestran que la simple reducción de las emisiones de dióxido de carbono mediante la reducción de la producción no es suficiente para una transición energética justa. Los cambios y las nuevas políticas también deben contemplar la formación de las personas trabajadoras para nuevos puestos de trabajo, políticas públicas para mitigar los efectos económicos de la reducción o el cese de las actividades contaminantes e inversiones en nuevas formas de generación de energía. De lo contrario, la reducción de las tasas de dióxido de carbono podría camuflar la pobreza y las relaciones laborales precarias recién creadas.

La Resolución N.º 3/2021 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos confirma "que los impactos climáticos representan una amenaza significativa para el disfrute de una amplia gama de derechos esenciales para una vida digna".³⁹ Los Estados deben actuar para implementar políticas públicas que prevengan y mitiguen los daños causados por el cambio climático, al tiempo que garantizan el mantenimiento de los niveles establecidos de protección medioambiental, de conformidad con los principios de progreso, no regresión y precaución. El gobierno de Brasil ha tomado nota de esta amenaza y, en agosto de 2024, el presidente Lula lanzó el Plan Nacional de Transición Energética (PNTE). Este se centra principalmente en la energía eólica, solar, hidráulica, biomasa, biodiésel, etano, captura y almacenamiento de carbono e hidrógeno verde. Según Alexandre Silveira, ministro de Minas y Energía,

la política establece las directrices que guiarán la estrategia brasileña para la transición energética, reforzando el compromiso del gobierno federal de contribuir no solo a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, sino también a la generación de



Un trabajador de una plantación de té en Bangladesh se refresca del calor. Crédito: Solidarity Center / Gayatree Arun

oportunidades de empleo, velando por la seguridad del suministro y luchando contra las desigualdades sociales y regionales.⁴⁰

Es evidente que la transición energética no puede medirse de forma justa solo por las tasas de emisión de CO₂, e trabajo digno y las nuevas oportunidades de empleo son fundamentales para que la transición energética sea justa. Es esencial analizar múltiples factores que permitan efectivamente una mejor distribución global de la riqueza, lo que mejoraría la calidad de vida de las poblaciones que actualmente sufren de manera desproporcionada los efectos del cambio climático. Por nuestra parte, existe un grado necesario de escepticismo sobre la posibilidad de una transición energética liderada por las grandes empresas energéticas, situadas en su mayoría en el Norte global, que a menudo venden la idea de un capitalismo verde sin cuestionar toda la estructura social, económica, política y cultural del mundo que nos ha enfrentado a las terribles amenazas creadas por la crisis climática.

Conclusiones

Es urgente que el Sur global se involucre más en los modelos de transición energética para garantizar una transición justa. En lugar de importar modelos, el Sur global necesita autonomía y capacidad financiera para desarrollar sus propias estrategias de transición. Si consideramos que el origen del problema

³⁸ Tatiana Gappmayer & Jefferson Klein, *Capital nacional do carvão corre contra o tempo para fazer transição energética*, A PÚBLICA (Agosto 18, 2023), <https://apublica.org/2023/08/capital-nacional-do-carvao-corre-contra-o-tempo-para-fazer-transicao-energetica/>.

³⁹ Comunicado de prensa, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Brasil: CIDH y REDESCA se solidarizan con la tragedia ambiental en Rio Grande do Sul y reafirman la importancia de promover acciones de mayor alcance ante la emergencia climática (Mayo 30, 2024), <https://www.oas.org/es/cidh/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2024/120.asp>.

⁴⁰ *Ministério de Minas e Energia. Presidente Lula e Alexandre Silveira lançam Política Nacional de Transição Energética, com potencial de R\$ 2 trilhões em investimentos*, GOV.BR (Agosto 26, 2024), <https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/noticias/presidente-lula-e-alexandre-silveira-lancam-politica-nacional-de-transicao-energetica-com-potencial-de-r-2-trilhoes-em-investimentos>.

radica en el propio sistema económico —un sistema que prioriza el crecimiento económico, el beneficio y la acumulación de riqueza por encima del bienestar de las personas y del planeta—, nos enfrentamos a un escenario de extracción continuada y de mayor profundización de las desigualdades.⁴¹ Como afirma Reyes, "los gobiernos de las economías industrializadas han presentado los 'nuevos acuerdos verdes' como la solución, pero sus objetivos y medidas refuerzan las estructuras económicas que dependen de la extracción colonial en el Sur global".⁴²

No hace mucho tiempo el estado de Rio Grande do Sul se enfrentó a las peores inundaciones de su historia, que causaron daños extensos y afectaron a cientos de miles de personas, incluido su acceso al trabajo. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Relatoría Especial sobre los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales expresaron su solidaridad con Brasil y afirmaron la importancia de adoptar medidas eficaces para lograr una transición climática justa.⁴³ En el Sur global, como en todas partes, los sindicatos deben desempeñar un papel de liderazgo en los debates sobre la transición energética, incluidas las garantías de empleos de calidad basados en el principio del trabajo digno. También son necesarias reformas legislativas para abordar una amplia gama de otras cuestiones, desde la vivienda hasta la política migratoria, pasando por las personas desplazadas internas y las refugiadas climáticas. También es necesaria una reforma estructural del propio sistema financiero mundial. Son las propias personas trabajadoras quienes pueden contemplar y proponer una transición justa en el contexto de la crisis climática y social.

⁴¹ Reyes, *supra* nota 5.

⁴² *Id.*

⁴³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *supra* nota 40.

La Red Internacional de Abogados Laborales de Trabajadores (ILAW por su acrónimo en inglés) es una rganización gremial compuesta por abogados laborales y sindicales, a nivel mundial. Su misión fundamental es unir y apoyar a profesionales del Derecho, asesores y académicos, en un intercambio de información, ideas y estrategias, con el fin de promover y defender los 77 derechos e intereses de las y los trabajadores y sus organizaciones, donde quiera que se encuentren.