Observaciones a la Solicitud de Opinión Consultiva presentada por la República de Chile y la República de Colombia sobre "Emergencia Climática y Derechos Humanos"

Emergencia Climática, Transición Justa y Derechos Humanos de los Trabajadores

Mi nombre es Mauro Pucheta, soy abogado especialista en Derecho del Trabajo por la Universidad Nacional de Córdoba (Argentina) y por la *Université Paris 1-Sorbonne* (Francia). Actualmente soy *lecturer* e investigador en la *University of Kent* (Reino Unido) donde estudio dos temas directamente relacionados con la Opinión Consultiva presentada por la República de Chile y la República de Colombia sobre "Emergencia Climática y Derechos Humanos" ("la Opinión Consultiva" de aquí en adelante): por una parte, investigo acerca de la relación entre los derechos humanos y los derechos de los trabajadores con hincapié en la jurisprudencia interamericana. Por otra parte, analizo la relación intrínseca y, a veces, conflictiva entre el cambio climático y los derechos humanos fundamentales de los trabajadores.

En carácter de investigador, me presento ante esta Excelentísima Corte Interamericana de Derechos Humanos ("Corte" de aquí en adelante) para realizar breves observaciones vinculadas a las sub-preguntas *B.1.ii y iii* y *D.2* (que se encuentran subrayadas y en negrita más abajo) que, a mi parecer, tienen una relación directa con la emergencia climática y sus potenciales efectos negativos sobre el goce y la protección derechos humanos de los trabajadores de los Estados Parte del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Subpregunta B.1.ii y iii

B. Sobre las obligaciones estatales de preservar el derecho a la vida y la sobrevivencia frente a la emergencia climática a la luz de lo establecido por la ciencia y los derechos humanos.

1. ¿Cuál es el alcance que deben dar los Estados a sus obligaciones convencionales frente a la emergencia climática, en lo que refiere a:

i. la información ambiental para que todas las personas y comunidades, incluida la vinculada a la emergencia climática;
ii. **las medidas de mitigación y adaptación climática a ser adoptadas para atender la emergencia climática y los impactos de dichas medidas, incluyendo políticas específicas de transición justa para los grupos y personas particularmente vulnerables al calentamiento global;**
iii. **las respuestas para prevenir, minimizar y abordar las pérdidas y daños económicos y no económicos asociados con los efectos adversos del cambio climático.**

Subpregunta D.2

D. Sobre las obligaciones estatales emergentes de los procedimientos de consulta y judiciales dada la emergencia climática

En consideración de los artículos 8 y 25 de la Convención Americana, y teniendo en cuenta que la observación científica ha señalado que hay un límite a la cantidad de gases de efecto invernadero que se puede seguir emitiendo antes de llegar a un cambio climático peligroso y sin retorno, y que ese límite podría alcanzarse en esta década:

1. ¿Cuál es la naturaleza y el alcance de la obligación de un Estado Parte en lo que respecta a la provisión de recursos judiciales efectivos para brindar una protección y reparación adecuada y oportuna por la afectación a sus derechos debido a la emergencia climática?
2. **¿En qué medida la obligación de consulta debe tener en cuenta las consecuencias sobre la emergencia climática de una actividad o las proyecciones de la emergencia?**

Debido a la relativa novedad de la temática, las presentes observaciones se fundan en dos sistemas normativos. En primer lugar, a pesar del reconocimiento de la "transición justa" en el Preámbulo del Acuerdo de París, son las "*Las directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos*" de la Organización Internacional del Trabajo ("OIT" de aquí en adelante) adoptadas en 2015 ("las Directrices" de aquí en adelante) las que constituyen el instrumento internacional de mayor relevancia en la materia. No es de menor importancia que los Estados Parte del Sistema Interamericano de Derechos Humanos sean miembros – algunos de ellos fundadores – de la OIT y, además, sean signatarios de una gran cantidad de convenios internacionales y recomendaciones adoptados por dicha organización. En segundo lugar, previsiblemente, las presentes observaciones se basan en la normativa interamericana y, sobre todo, en la rica jurisprudencia de la Corte en materia de derechos sociales y laborales.

En honor a la brevedad, se ha procurado no repetir extractos jurisprudenciales de esta Corte y, "simplemente", se han señalado aquellas sentencias y argumentos jurídicos que se estiman relevantes y necesarios para garantizar el respeto de los derechos humanos fundamentales de los trabajadores en el marco de la emergencia climática. A tal fin, estas observaciones abordan cuatros dimensiones:

i. La transición justa y los trabajadores en el marco de la emergencia climática.

ii. *La protección del medioambiente en el marco de la jurisprudencia interamericana.*

iii. *Obligaciones de consulta: la importancia de la voz de los trabajadores y sus representantes.*

iv. *La emergencia climática y la protección de los derechos humanos laborales.*

1. La transición justa y los trabajadores en el marco de la emergencia climática

El cambio y la emergencia climáticos tiene un impacto directo sobre el mundo del trabajo, al menos, en dos dimensiones: por una parte, las alteraciones en los patrones climáticos pueden afectar directamente las condiciones en las cuales los trabajadores prestan sus servicios, como por ejemplo en el sector de la construcción y en el sector agrícola, por las olas de calor o fenómenos como el de la desertificación. Por otra parte, el mundo del trabajo se transformará en función de las políticas públicas que los Estados adopten para cumplir con las metas medioambientales. En este sentido, la descarbonización de la matriz de producción energética, y la conversión a la electromovilidad del transporte harán desaparecer millones de puestos de trabajo como crearán, a su vez, otros tantos o aún más. Específicamente, la OIT ha estimado que el cumplimiento del compromiso adquirido por los Estados bajo la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Acuerdo de París, de mantener el aumento de la temperatura global promedio por debajo de los 2 °C por encima de los niveles pre-industriales, y perseguir esfuerzos para limitar el aumento a 1.5 °C, podría causar la pérdida de unos seis millones de puestos de trabajo para 2030 en el mundo. Sin embargo, un giro hacia una economía verde también podría crear unos veinticuatro millones nuevos puestos de trabajo a nivel global.[1]

Ello tiene aún mayor relevancia en América Latina, región que se ha caracterizado por su histórica dependencia económica a los recursos naturales y que, a su vez, se encuentra en una situación de vulnerabilidad extrema en cuanto a la emergencia

[1] International Labour Office, "ILO World Employment Social Outlook 2018, Greening with Jobs", Ginebra, ILO, 2018, pp.1-4.

climática. A ello cabe añadir las circunstancias económicas, sociales, culturales y políticas de los países latinoamericanos, en particular, los altísimos niveles de informalidad en el mercado laboral, que se elevan a aproximadamente un 50%, y la situación de precariedad en la que se encuentran la gran mayoría de los trabajadores, lo que tornan el desafío y la necesidad de una transición justa aún más imprescindibles.[2]

Ante este desafío de tamaña envergadura, los Estados no pueden permanecer pasivos, sino que deben que procurar que la transición hacia una economía baja en carbono, que busca la protección del medioambiente y, por ende, de la vida humana, tenga un impacto social neutro o, incluso, positivo. Por tanto, dicha transición debe ser "justa". La emergencia climática requiere una acción inmediata de los Estados que protejan a los trabajadores y a las comunidades que han sido afectadas y que sufrirán las consecuencias del cambio climático. A tal fin, se deberá prestar especial consideración a aquellos trabajadores que se encuentran en regiones que dependen de energías fósiles, que son numerosas en América Latina, para evitar crisis económicas que puedan resultar en inestabilidad política y agitación social.

A pesar de la importancia de la noción de transición justa, su recepción en el derecho internacional ha sido más bien confusa y tímida. No obstante, la comunidad internacional ha reconocido su trascendencia al incluirla en el Preámbulo del Acuerdo de París que constituye el tratado internacional multilateral mediante el cual los Estados han asumido el compromiso de rebajar sus emisiones de gas de efecto invernadero en el marco del régimen sobre el cambio climático de las O.N.U. En este Preámbulo, los Estados Parte han declarado tener en cuenta que las medidas que se adopten para lograr sus objetivos climáticos deben considerar los imperativos de una transición justa de la fuerza laboral y la creación de trabajo decente y de empleos de calidad. Además, bajo el Acuerdo de París, los Estados Parte tienen la obligación jurídica de adoptar una "Contribución Determinada a Nivel Nacional" (en adelante "NDCs" por sus siglas en inglés) cada cinco años (artículo 4). En ellas, deben identificar compromisos voluntarios destinados a lograr la reducción de emisiones que se propone el Acuerdo de París. Las NDCs son importantes

[2] Ver: Maurizio, Roxana, "Un crecimiento débil y crisis global frenan la recuperación del empleo en América Latina y el Caribe", OIT, Serie Panorama Laboral en América Latina y el Caribe 2022, disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_854764.pdf

para la transición justa, particularmente en la experiencia latinoamericana, puesto que varios países de la región ya han incluido el compromiso de incorporar la transición justa en sus medidas climáticas, dando en todos los casos preponderancia al diálogo social y al tripartismo.[3] Esto ha hecho que la noción esté pasando de un mero enunciado preambular a una obligación jurídica concreta para dichos estados signatarios del Acuerdo de París.

Ante esta situación, aun cuando no tenga una naturaleza jurídica vinculante, la guía normativa principal de la noción de transición justa está dada por las Directrices que han sido avaladas por la "Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo" de 2019, en la cual la OIT se compromete a "orientar sus esfuerzos para asegurar una transición justa a un futuro del trabajo que contribuya al desarrollo sostenible en sus dimensiones económica, social y ambiental" (Sección II.2.(i)). Las Directrices constituyen tanto un instrumento de políticas públicas como una herramienta práctica que orienta a los Estados Miembros en la adopción de acciones y planes dirigidos a desarrollar una economía competitiva con bajas emisiones de carbono y ambientalmente sostenible, tomando en especial consideración los potenciales efectos negativos que estas pudiesen tener en los trabajadores y comunidades, gestionando así los riesgos y explotando las oportunidades. Todo ello ha sido ratificado por la reciente "Resolución relativa a una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos" de la Conferencia Internacional del Trabajo – el "parlamento" de la OIT – del 16 de junio de 2023 en la que se afirma que para que se alcancen los objetivos del Acuerdo de París, en particular, el camino hacia una economía baja en carbono, es necesario que se adopten mecanismos transición justa para que no quede nadie atrás, específicamente, los trabajadores y comunidades afectadas directa e indirectamente por políticas verdes.

Ello implica que las políticas públicas adoptadas por los Estados no menoscaben los derechos humanos de los trabajadores. Bien al contrario, las políticas y medidas estatales deben promover, proteger y garantizar dichos derechos, procurando atraer inversiones sostenibles para la creación de nuevos empleos verdes y decentes, y asegurar una red de contención que los acompañe durante el período de transición. Siendo los trabajadores partes directamente interesadas, la adopción de políticas medioambientales

[3] A modo referencial, ver las NDCs actualizadas de Argentina, Chile, Costa Rica, Colombia y República Dominicana. Disponible en https://unfccc.int/NDCREG

y de transición justa de calidad torna absolutamente necesaria la participación activa de los sindicatos y de los trabajadores tanto en el debate climático como en la elaboración e implementación misma de las medidas encaminadas a la creación de un modelo de desarrollo sustentable.

Es preciso destacar que la noción de transición justa es dinámica por lo que el enfoque de la OIT constituye simplemente un punto de partida para garantizar el respeto de los derechos humanos de los trabajadores en el marco de la emergencia climática. En este sentido, el aquí exponente considera que la Corte puede jugar un rol de envergadura en el ámbito internacional en lo que respecta a la protección de derechos humanos, en particular, de los trabajadores en el marco del cambio y crisis climáticos. A tal fin, y en aras de responder a la opinión consultiva requerida, esta excelentísima Corte deberá basarse sobre los principios rectores reconocidos por las Directrices de la OIT, a saber: el diálogo social, el trabajo decente y el respeto por los derechos fundamentales del trabajo, el respeto por la dimensión de género, y el desarrollo de competencias laborales. Es menester destacar que dichos principios se encuentran en absoluta sintonía con la jurisprudencia desarrollada por esta excelentísima Corte en materia de derechos laborales, sobre todo, luego de la sentencia *Lagos del Campo* (2017) que ha reconocido la protección del derecho al trabajo, el diálogo social tripartito, el derecho a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo, el acceso a la información pública (incluyendo el deber de transparencia activa), la participación en los asuntos públicos, la no discriminación e igualdad ante la ley, acceso a la justicia y al debido proceso, entre otros.

2. La protección del medioambiente en el marco de la jurisprudencia interamericana

Fundándose principalmente en la Convención Americana de Derechos Humanos ("Convención Americana" de aquí en adelante), la Corte ha desarrollado una jurisprudencia prolífica relativa a las obligaciones ambientales en el caso que el daño ambiental significativo restrinja el goce de derechos humanos. El principal pronunciamiento en este sentido ha sido la Opinión Consultiva OC-23/17, sobre

Medioambiente y Derechos Humanos.[4] Bajo los artículos 1.1. y 2 de la Convención Americana, la Corte indicó que los Estados tienen los siguientes deberes frente a cuestiones ambientales que amenacen el goce de derechos allí consagrados: primero, hay una obligación consuetudinaria de prevención del daño ambiental significativo que se sustenta en un deber de debida diligencia.[5] Éste, a su vez, impone a los Estados ciertas obligaciones específicas, entre las que se encuentran: un deber adoptar medidas legislativas o administrativas que deben ser efectivas.[6] Los Estados deben además requerir y aprobar estudios de impacto ambiental y social previos elaborados en un proceso participativo, de consultas informadas y de buena fe.[7] Por último, existe un deber de asegurar la realización de los derechos de procedimiento que incluyen el acceso a la información pública de carácter ambiental, acceso a la participación en la toma de decisiones ambientales, y el acceso a la justicia y medidas de reparación.[8] La Corte reconoce que estos derechos respaldan una mejor formulación de las políticas ambientales, promoviendo mejores condiciones ambientales, favoreciendo con ello el goce de los derechos humanos. Estos derechos encuentran reconocimiento expreso en el Principio 10 de la Declaración de Río.[9]

Por otra parte, en lo que se refiere a las afectaciones al goce de derechos humanos por medidas que los Estados adoptan para hacer frente al daño ambiental, que se encuentra estrechamente ligada la transición justa, su jurisprudencia ha sido más discreta. Como se ha manifestado previamente, la transición justa presupone que la adopción, por parte de los Estados, de medidas para enfrentar cuestiones ambientales derivadas del cambio climático pueda impactar negativamente en los trabajadores, y, ciertamente, resultar en restricciones al goce de derechos humanos laborales. Tanto la doctrina como la jurisprudencia en materia de derechos humanos han indicado que estos derechos imponen a los Estados una obligación negativa de respetar o no restringir el goce de derechos humanos, y una obligación positiva de asegurar su efectiva protección. Esta excelentísima Corte ha aclarado que estas obligaciones emanan de los artículos 1.1

[4] CorteIDH, *Medioambiente y Derechos Humanos*, Opinión Consultiva OC-23/17, 15 de noviembre de 2017.
[5] CorteIDH, *Medioambiente…, op.cit.,* párrs. 124, 140.
[6] CorteIDH, *Medioambiente…, op.cit.,* párrs. 146-155, 174.
[7] CorteIDH, *Medioambiente…, op.cit.,* párrs.. 150, 156-170, 174, particularmente para la evaluación de impacto "**social"**, ver párr. 164.
[8] CorteIDH, *Medioambiente…, op.cit.,* párrs. 211-241.
[9] Declaración de Río sobre el Medioambiente y el Desarrollo, de 1992, Principio 10.

y 2 de la Convención Americana que contienen los compromisos generales de los Estados de respetar y garantizar los derechos humanos.[10] Por tanto, frente a una violación de derechos consagrados en este instrumento, el fundamento de la responsabilidad internacional del Estado respectivo está en estas normas y no en aquélla que consagra el derecho en cuestión.

Un ejemplo ilustrativo al respecto está dado por el caso *Salvador Chiriboga v. Ecuador* que reconocía una limitación al derecho de propiedad, establecido en el artículo 21 de la CADH, por una medida dirigida a proteger el medioambiente.[11] En concreto, consistió en una mediante expropiación para la construcción de la reserva de conservación natural Parque Metropolitano de Quito.[12] En su sentencia, la Corte indicó que la Convención Americana, en particular sus artículos 1.1 y 2, imponían a los Estados un deber de respetar el goce de los derechos humanos, incluido el de propiedad. Sin embargo, excepcionalmente el Estado podía interferir con dicho goce en la medida que las medidas adoptadas pasen un test de admisibilidad: ellas deben ser establecidas por ley; deben fundarse en razones de utilidad pública o un interés social; deben ser proporcionales al interés legítimo que las justifica; deben ser necesarias para la consecución de un objetivo legítimo en una sociedad democrática, y en el caso del derecho de propiedad, además deben sujetarse al pago de una indemnización justa.[13] En este sentido, aclara la Corte, el interés público o general en la *preservación ambiental* representa un objetivo de utilidad pública que justifica medidas que restrinjan o subordinan el derecho de la propiedad al interés de la sociedad.[14]

Un elemento fundamental para la restricción legítima de derechos humanos es que la afectación de derechos derivada de la medida que se adopte debe ser proporcional al interés legítimo que se persigue. A fin de poder evaluar la concurrencia de este elemento,

---

[10] CorteIDH, *Caso de la Masacre de Mapiripán v. Colombia*, sentencia de 7 de marzo de 2005, Serie C No. 122, párrs. 107-108.
[11] CorteIDH, *Caso Salvador Chiriboga v. Ecuador,* (Excepción Preliminar y Fondo), sentencia de 6 de mayo de 2008. Serie C No. 179.
[12] *I* CorteIDH, *Caso Salvador Chiriboga v. Ecuador…*, párrs.1-17.
[13] La Corte IDH fundó el estándar del test de admisibilidad en jurisprudencia del TEDH, citando expresamente los casos *Beyeler v. Italy*, sentencia de 5 de enero de 2000, párrs.108-109; *Carbonara v. Italy*, sentencia de 30 de mayo de 2000, párr.65; *Velikovi v. Bulgaria*, sentencia de 15 de marzo de 2007, párr.166. Ver caso *Salvador Chiriboga v. Ecuador*, *op.cit.,* párrs. 60-66
[14] CorteIDH, Caso *Salvador Chiriboga v. Ecuador*, *op.cit.,* párrs. 65, 75-76, 90.

los órganos de control de derechos humanos, en particular la Corte, han elaborado lo que denomina un "test de proporcionalidad". Ello requiere que la medida sea proporcional al interés legítimo que la justifica. Para alcanzar dicha proporcionalidad, es necesario que logre un equilibrio justo entre los intereses contrapuestos de los individuos afectados por la medida y los de la comunidad en su totalidad.[15] Por tanto, la medida que se adopte debe considerar los distintos intereses involucrados,[16] realizar estudios de impacto previos,[17] y el procedimiento de toma de decisión debe cumplir con una serie de salvaguardas consistentes en la siguientes obligaciones de procedimiento: los procesos de toma de decisión ambiental deben asegurar procesos de consulta informada con las partes interesadas, para ello, necesariamente deben contener estudios de impacto[18] y se debe asegurar el acceso a ellos y a toda información que permita a los *stakeholders* evaluar el daño al que se exponen y participar informadamente. Por último, se les debe garantizar el derecho a acceder a la justicia en caso de que sus intereses no hayan sido debidamente considerados en el proceso de toma de decisión.

De lo anteriormente expuesto, se puede afirmar que, siguiendo la jurisprudencia de esta excelentísima Corte, para el supuesto de la adopción de medidas en pos de enfrentar el daño ambiental o el cambio climático que puedan afectar derechos humanos reconocidos en la Convención Americana, los Estados tienen el deber de asegurar que dichas medidas sean proporcionales al interés legítimo que la justifica. Concretamente, en lo que respecta a la transición justa, ello supone que los Estados al adoptar políticas o regulaciones contra el cambio climático como los planes de descarbonización energética deben acompañarlas *de otras que protejan los derechos de los trabajadores*. En otras palabras, a fin de que dichas políticas o regulaciones ambientales puedan resultar en una restricción legítima de los derechos humanos laborales reconocidos en los instrumentos interamericanos, y, por tanto, no infrinjan las obligaciones de respetar y proteger establecidas en los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana, la Corte requiere que deban pasar el test admisibilidad al que hace referencia en el caso *Salvador Chiriboga*. Para superar dicho test también deben pasar el examen de proporcionalidad. Como se trata de políticas o regulaciones ambientales, es razonable esperar que la Corte exija que

[15] CorteIDH, Caso *Salvador Chiriboga v. Ecuador*, *op.cit.,* pár.119.
[16] CorteIDH, Caso *Salvador Chiriboga v. Ecuador*, *op.cit.,* pár.125.
[17] CorteIDH, Caso *Salvador Chiriboga v. Ecuador*, *op.cit.,* párr.36.
[18] CorteIDH, Caso *Salvador Chiriboga v. Ecuador*, *op.cit.,* párrs. 99-104, 128.

el Estado involucrado cumpla al menos con las siguientes obligaciones: tomar medidas legislativas o administrativas necesarias para la protección del derecho afectado, respetar derechos de procedimiento como acceso a la información, hacer efectiva la participación en la toma de decisiones lo que equivale al diálogo social multipartito, y garantizar el acceso a la justicia. Finalmente, puesto que de lo que se discute son limitaciones a derechos humanos laborales, dichas medidas legislativas deben promover y estimular, y jamás entorpecer el ejercicio de los derechos sindicales.

3. Obligaciones de consulta: la importancia de la voz de los trabajadores y sus representantes

Como se ha mencionado previamente, las Directrices se fundan en una serie de principios que orientan la acción de los Estados y que tienen un impacto directo en el mundo del trabajo. Una de las piedras angulares de la noción de transición justa está dada por el consenso social. Específicamente, las Directrices señalan en su artículo 19(a) que:

> *Es preciso contar con un consenso social sólido sobre el objetivo de la sostenibilidad y las vías para alcanzarlo. El diálogo social debe formar parte integrante del marco institucional para la formulación y la aplicación de políticas en todos los niveles. Se debería llevar a cabo un proceso de consultas fundamentado, adecuado y continuo con todos los interesados pertinentes.*

Ello conlleva que un diálogo social verdadero incluye a los representantes de los trabajadores y de los empleadores en la formulación y aplicación de las políticas climáticas. Sin embargo, dicho consenso social también exige que sean consultadas todas las demás partes interesadas que puedan verse afectadas directa o indirectamente por la medida ambiental que se pretende adoptar. De esta manera, en lo que respecta a la transición justa, la OIT ha transitado desde el tradicional diálogo social tripartito a una forma de diálogo social multipartito, más cercano al que exigen los principios medioambientales, particularmente el plasmado en el Principio 10 de la Declaración de Río de 1992 conforme con el cual "[e]l mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que

corresponda".[19] Por último, las consultas se deben materializar mediante un proceso informado y de buena fe. La importancia de los principios de consenso social y diálogo social multipartito se acentúa en los países del Sur global, entre los que se encuentran las naciones latinoamericanas, debido a la limitada representación sindical y, por consiguiente, la dificultosa tarea de llevar adelante un diálogo social real tan caro a la transición justa.

El respeto al consenso social y la implementación de políticas de diálogo social requiere la intervención activa de los gobiernos. Tal como lo describe el artículo 23 de las Directrices ellos deberán:

> *a) promover y participar activamente en el diálogo social, en todas las etapas del proceso, desde la fase de formulación de políticas hasta la de ejecución y evaluación, y hacerlo en todos los niveles, desde el nacional hasta el nivel de la empresa, en consonancia con las normas internacionales del trabajo más pertinentes para el marco de transición justa, con el fin de lograr un consenso sobre formas de alcanzar una sostenibilidad ambiental que vaya acompañada de trabajo decente, y*
>
> *b) promover la creación, el desarrollo y la formalización de mecanismos y estructuras de diálogo a todos los niveles, con el propósito de analizar los mejores medios para poner en práctica los objetivos sociales, económicos y ambientales a nivel nacional.*

En el marco de la transición hacia una economía baja en carbono, los sindicatos deben cumplir con dos funciones que, en principio, parecen ser contradictorias. Por una parte, y tal como lo han hecho desde antaño, los sindicatos deben defender los derechos e intereses de los trabajadores en lo concerniente a las condiciones laborales en un sentido amplio, así como la protección de la fuente de trabajo. Más recientemente, el rol de los sindicatos se ha extendido y hoy también deben ser actores protagonistas de la regulación del cambio climático. En este sentido, los sindicatos deben participar tanto de la formulación y de la implementación de políticas verdes que procuren proteger al

[19] Declaración de Río sobre el Medioambiente y el Desarrollo, de 1992, Principio 10.

planeta, pero que, al mismo tiempo, respete los derechos de los trabajadores que se puedan ver afectados.

En el artículo 24 de las Directrices, se ha señalado que:

Los interlocutores sociales deberían:
b) desempeñar un papel activo en la formulación, la aplicación y el seguimiento de las políticas nacionales de desarrollo sostenible, poniendo de relieve la función fundamental que desempeñan las organizaciones de empleadores y de trabajadores para lograr una sostenibilidad social, económica y ambiental que vaya acompañada por trabajo decente e inclusión social;
d) propiciar la incorporación de disposiciones ambientales específicas a través de la negociación colectiva y de los convenios colectivos a todos los niveles, según convenga, como forma concreta de facilitar la cooperación entre las organizaciones de empleadores y de trabajadores, y de alentarlas a respetar las regulaciones ambientales, inclusive en el ámbito de la reducción de emisiones pero sin limitarse a éste, cumplir los objetivos de la empresa en materia de sostenibilidad y desarrollar la formación de trabajadores y directivos.

Esta excelentísima Corte ha señalado que "el derecho a la negociación colectiva constituye un componente esencial de la libertad sindical, en tanto comprende los medios necesarios para que los trabajadores y las trabajadoras se encuentren en condiciones de defender y promover sus intereses".[20] El desequilibrio de poder existente entre el trabajador y el empleador torna la existencia de los sindicatos imprescindible para proteger a la parte vulnerable.[21] Dicha desigualdad, inherente a la relación laboral, afecta de forma directa el poder de negociación de los trabajadores. La actuación eficaz de los representantes sindicales permite garantizar el respeto de condiciones justas, equitativas y satisfactorias de trabajo.[22]

[20] CorteIDH, *Derechos a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga, y su relación con otros derechos, con perspectiva de género*, Opinión Consultiva OC-27/21, 5 de mayo de 2021, párr. 91.
[21] CorteIDH, *Derechos a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga, y su relación con otros derechos, con perspectiva de género*, Opinión Consultiva OC-27/21, 5 de mayo de 2021, párr. 124.
[22] CorteIDH, *Derechos a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga, y su relación con otros derechos, con perspectiva de género*, Opinión Consultiva OC-27/21, 5 de mayo de 2021, párr. 124.

En un contexto de transición justa, el rol de los sindicatos es esencial, como unidad cohesionada, para la protección de los derechos de los trabajadores. A modo ejemplar, si un Estado inicia un proceso de descarbonización de la matriz energética en colaboración con la empresa privada y procediendo al cierre de las centrales eléctricas a carbón, la mejor forma de asegurar los derechos de los trabajadores de esas centrales que se verán perjudicados es elaborando una estrategia de transición justa en la que participan representados en su totalidad, por las respectivas asociaciones sindicales, y no que el Estado negocie con cada trabajador uno a uno las condiciones de su salida, esto último, deja a los demás trabajadores solos y en una situación desmejorada. Asimismo, los sindicatos tienen y tendrán un papel importante en lo que respecta a la capacitación de los trabajadores para su adaptación a las nuevas condiciones del mercado laboral.

Un aspecto crucial en la negociación colectiva y, aún más, en lo que respecta a la implementación de políticas que puedan reducir o transformar la actividad de una empresa o, aun más grave, el cierre de fábricas con la consecuente afectación de derechos, es que se les garantice a los sindicatos el derecho al acceso a la información necesaria para poder llevar a cabo las negociaciones colectivas.[23] En este sentido, es imprescindible que los Estados provean de la información necesaria en lo que respecta tanto a decisiones individuales que puedan afectar a un determinado empleador como a políticas que puedan tener un impacto en un determinado sector. Aquí la obligación positiva de transparencia activa,[24] desarrollada por la jurisprudencia de la Corte puede jugar un rol fundamental.[25]

Esta Corte también resalta el rol de los sindicatos como actores esenciales del proceso legislativo. Destaca la importancia del diálogo tripartito y del papel fundamental que juega para garantizar relaciones profesionales estables y sólidas que permitan el respeto y la protección de los derechos humanos. Asimismo, el alto tribunal regional

[23] CorteIDH, *Derechos a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga, y su relación con otros derechos, con perspectiva de género*, Opinión Consultiva OC-27/21, 5 de mayo de 2021, párr. 93.
[24] A propósito de la publicidad de la información pública, la CorteIDH ha señalado consistentemente que los Estados tiene un deber de transparencia activa, esto es, de recolectar y poner a disposición del público general, por iniciativa propia, toda la información que obre en poder del Estado, que sea pertinente y necesaria para asegurar el ejercicio de derechos humanos. Ver caso *I.V. v. Bolivia*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 30 de noviembre de 2016, párr.156; y, *Medioambiente…, op.cit.,* párrs., 221-223, 225, 242.
[25] CorteIDH, *Medioambiente…, op.cit.,* párrs., 221-223.

subraya la relevancia del respeto a los principios de consulta y colaboración como elemento esencial de la acción estatal en el diseño en el diseño e implementación de la política y legislación en materia laboral y de empleo.[26] Aun cuando la Corte hace alusión al diseño, construcción y evaluación de políticas públicas relacionadas al impacto de las nuevas tecnologías en el mundo del trabajo,[27] se puede considerar sin mayores dificultades argumentativas que dicho enfoque y principios se pueden aplicar en otras materias que puedan tener un impacto en el mundo laboral, tal como la política medioambiental.

Ello es de relevancia en lo que respecta a la transición justa, puesto que como se ha explicado, los sindicatos, como partes directamente interesadas, deben ser parte del proceso legislativo, así como de implementación de la normativa medioambiental-laboral. Más concretamente, se debe garantizar tanto la participación de los representantes sindicales como de los representantes de hecho de los trabajadores tanto en las instancias institucionales como aquellas menos formales para garantizar una protección eficaz de los derechos de los trabajadores que pueden verse afectados por la implementación de políticas verdes.

En ambos casos, tanto el aspecto vinculado a la negociación colectiva como aquél relacionado a la participación en la elaboración legislativa, para que los Estados garanticen la participación de los sindicatos y de los representantes de los trabajadores no basta con que se abstengan de poner obstáculos a su participación, sino que es necesario que ellos adopten "medidas que estimulen y fomenten entre los trabajadores y las trabajadoras, y los empleadores y las empleadoras, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria".[28]

Cabe destacar que la informalidad laboral constituye una característica distintiva del continente latinoamericano. Ello tiene un impacto directo en la representación sindical que se divide, a grandes rasgos, entre un grupo de trabajadores con una representación sindical tradicional relativamente fuerte, y otro grupo considerable de

[26] CorteIDH, *Derechos a la libertad sindical*…, *op.cit.*, párrs. 211-212.
[27] CorteIDH, *Derechos a la libertad sindical*…, *op.cit.,* párrs. 201-212.
[28] CorteIDH, *Derechos a la libertad sindical*…, *op.cit.*, párr. 91.

trabajadores que no goza de ningún tipo de representación.[29] Ello tiene una relevancia directa en lo que respecta a la transición justa, puesto que el diálogo social multipartito debe contemplar algún tipo de representación de aquellos trabajadores que se encuentran fuera del sistema sindical tradicional. En este sentido, el reconocimiento de la libertad de expresión como *condition sine qua non* para el desarrollo eficaz de la actividad sindical, no sólo a través de los sindicatos, sino como un derecho propio de los trabajadores, puede, en cierta medida, paliar los problemas de representación en un mercado laboral caracterizado por una protección diversa entre el asalariado formal e informal.[30] En este sentido, aquellos representantes, en muchos casos *de facto*, de los trabajadores informales, que no son miembros de los sindicatos debidamente constituidos, deberían ser protegidos y su participación debería estar garantizada de la misma forma que la de los sindicalistas cuya actuación se encuentra amparada por la ley.

4. La emergencia climática y la protección de los derechos humanos laborales

Mucho hincapié se ha hecho en el aspecto procedimental de la transición justa, es decir, la participación de los representantes de los trabajadores tanto en las instancias formales como informales que elaboran e implementan políticas medioambientales. Sin embargo, tal como lo subrayan las Directrices, otro principio rector de la transición justa está dado por el respeto, la promoción y la realización de los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Ello es esencial puesto que tanto las políticas de mitigación como las políticas de adaptación pueden resultar en la destrucción y/o transformación radical del empleo. La transición justa encierra un compromiso por realizar esfuerzos para la "prevención", "mitigación", y en su caso "adaptación" al impacto negativo que las medidas climáticas puedan tener en el mundo del trabajo con el objeto de lograr que la transición de los trabajadores en el camino hacia una economía verde sea justa. Ello se ve reflejado en los siguientes principios rectores de las Directrices reconocidos en su artículo 19:

[29] La tasa de sindicalización promedio en América Latina se elevaba a 9,5% en 2019. Ver: OIT, "Panorama Laboral 2020. Empleo, desempleo, mercado de trabajo, salario, salario mínimo, brecha de género, estadísticas del trabajo, condiciones de trabajo, América Latina, América Central, Caribe", Lima, OIT/Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2020.
[30] CorteIDH, *Derechos a la libertad sindical*…, *op.cit.*, párr. 135.

La transición hacia unas economías y sociedades ambientalmente sostenibles debería regirse por los principios siguientes:

b) Las políticas deben respetar, promover y hacer realidad los ***principios y derechos fundamentales en el trabajo.***
c) Las políticas y los programas deben tomar en consideración la clara ***dimensión de género*** *de muchos de los desafíos y de las oportunidades ambientales. Deberían, de hecho, preverse políticas concretas en materia de género para promover el logro de resultados equitativos.*

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha consagrado una gran cantidad de derechos laborales en sus diversos instrumentos, en particular en la Carta de la Organización de los Estados Americanos y el Protocolo de San Salvador. Sin embargo, debido a la naturaleza peculiar de la redacción del artículo 26 de la Convención Americana y su supuesta diferencia con los tradicionales derechos civiles y políticos, hubo que esperar hasta el 2001 en el fallo *Baena* y, sobre todo, el 2017 en el fallo emblemático *Lagos del Campo* y las subsiguientes sentencias, para que esta excelentísima Corte ponga un mayor énfasis en la justiciabilidad directa y autónoma de los derechos económicos sociales y culturales, incluyendo los laborales.[31]

Debido a la novedad del tópico, no es una sorpresa que las sentencias dictadas por esta excelentísima Corte no hayan abordado de manera directa la noción de transición justa. Pese a ello, la interpretación sistémica y holística adoptada por la Corte en materia laboral y medioambiental se encuentra en sinergia con los principios rectores detallados en las Directrices de la OIT. Por consiguiente, a fin de respetar los estándares interamericanos desarrollados por la Corte, cualquier tipo de estrategia de transición

[31] CorteIDH, *Caso Lagos del Campo Vs. Perú*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 31 de agosto de 2017, Serie C No. 340; CorteIDH, *Caso Spoltore vs. Argentina*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 9 de junio de 2020, Serie C N°404; *Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus vs. Brasil*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 15 de julio de 2020, Serie C No. 407; *Caso de los Buzos Miskitos (Lemoth Morris y otros) vs. Honduras*, Sentencia de 31 de agosto de 2021, Serie C No. 432; *Caso Extrabajadores del Organismo Judicial vs. Guatemala*, Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 17 de noviembre de 2021, Serie C No. 445.

justa adoptada por los Estados Parte deberá garantizar la protección de los siguientes derechos (cabe aclara que esta lista no es exhaustiva):

i. La estabilidad laboral.

En lo que respecta la estabilidad laboral, basándose en el "derecho al trabajo", en numerosas sentencias esta excelentísima Corte ha protegido la estabilidad laboral en un sentido amplio. Ello implica que se debe garantizar la permanencia en el empleo del trabajador, ya sea en el marco del mismo establecimiento, de la misma empresa o del mismo grupo. Si ello no fuera posible, se deberá compensar adecuadamente al trabajador. Dicha estabilidad implica, a su vez, que los sistemas jurídicos nacionales deben disuadir al empleador de terminar la relación laboral sin justificación alguna. Si ello se diera, en caso de despido injustificado o en el caso de que ello resulte como consecuencia de una decisión gubernamental en materia económica-industrial, los Estados deben implementar los remedios adecuados, ya sea su reinstalación o una indemnización compensatoria.

ii. La protección de la salud y la seguridad en el trabajo.

Otro pilar de la transición justa está dado por la protección de la seguridad y salud en el trabajo. A más de los riesgos tradicionales en el empleo, los trabajadores se encuentran sometidos a nuevas amenazas que surgen con motivo del cambio climático. Por tanto, es necesario que los Estados sean proactivos en la adopción de políticas que protejan al trabajador con motivo de los nuevos riesgos que surjan con motivo del cambio climático. Los gobiernos deben intervenir a fin de asegurar el respeto a la condiciones justas y favorables de trabajo que se encuentran protegidas por diversas normas de la OIT, en particular, en lo que atañe al salario, la salud y seguridad en el empleo, y la jornada laboral. Ello atañe tanto a los puestos de trabajo existentes como a aquéllos que se creen con motivo de la transición hacia una economía baja en carbono. Esta excelentísima Corte es una de las instituciones pioneras en lo que respecta al reconocimiento de las "condiciones justas, equitativas y satisfactorias de trabajo" en el marco de los derechos humanos. El tribunal regional reconoce tal vínculo por primera vez en el año 2020 en el caso *Spoltore* al juzgar que dicho derecho se encuentra protegido por el artículo 26 de la

Convención Americana y el artículo 45.b de la Carta de la OEA.[32] Dicho fallo fue completado por la sentencia en *Empleados de las Fábricas de Fuego* en la que la Corte hizo hincapié en la naturaleza preventiva de este derecho y afirmó que los Estados deben adoptar las medidas necesarias para evitar todo tipo de violaciones al derecho a las condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo. Asimismo, se debe garantizar este derecho para que los trabajadores puedan llevar a cabo sus labores en condiciones adecuadas de seguridad, higiene y salud. [33] Obviamente, ello tiene un vínculo directo con las políticas y estrategias de transición justa que deben contemplar todo tipo de modificación que pueda surgir con motivo del cambio climático y que resulte en un empeoramiento de las condiciones de trabajo.

iii. La protección de los grupos vulnerables.

Uno de los objetivos principales de cualquier estrategia de transición justa está dado por el hecho de que "nadie quede atrás". Ello implica que las poblaciones vulnerables, que se ven y se verán más afectadas por el cambio climático, y, que probablemente sean las primeras víctimas de las medidas de mitigación y adaptación para garantizar una transición hacia una economía baja en carbono, deban ser protegidas por los Estados. Más concretamente, en lo que respecta al mundo del trabajo, las Directrices de la OIT hacen hincapié en la dimensión de género para poder lograr resultados equitativos entre hombres y mujeres.[34] Además, se resalta la importancia de la dimensión económica al señalar en numerosas oportunidades a lo largo del documento la "erradicación de la pobreza" como un objetivo central de las Directrices.

Esta excelentísima Corte ha adoptado una noción sustantiva e interseccional de la igualdad que implica una protección reforzada a aquellas personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad. En materia laboral, en el caso *Empleados de la Fábrica de Fuegos*, la Corte adoptó un enfoque interseccional en el que tuvo en cuenta que las víctimas, que eran esencialmente mujeres y niños afrodescendientes, formaban parte de una población que vivía en condiciones de extrema pobreza, con un alto grado de vulnerabilidad social y que no tenía otras alternativas realistas de trabajo.[35] La pobreza,

[32] CorteIDH, *Spoltore…, op. cit.*, párrs. 82 y ss.
[33] CorteIDH, *Caso de los Empleados…, op.cit.*, párrs. 155 y ss.
[34] OIT, "Directrices…", *op.cit.,* Principio 19 (c).
[35] CorteIDH, *Caso de los Empleados…, op. cit.,* párrs. 190-197.

las desigualdades regionales, las escasas oportunidades de empleo, la falta de acceso a la educación formal y la nula inspección por parte del Estado brasileño, que no tuvo en cuenta dichas vulnerabilidades, favoreció un tratamiento discriminatorio en virtud de la posición económica, del género y de la raza. La conjunción de todos estos motivos implicó que las víctimas sufrieran de otro tipo de discriminación más bien estructural. Ello llevó a que este alto tribunal regional afirmara que, para garantizar la prohibición de discriminación y la igualdad material tal como se encuentran consagradas en el artículo 24 de la CADH, era necesario que el Estado adoptara medidas positivas, específicamente un programa socio-económico para proteger a aquellos grupos que habían sido históricamente marginados. En el marco de la transición justa, ello será de suma relevancia, particularmente en aquellas regiones mayormente habitadas por poblaciones vulnerables.

Las mujeres constituyen otra población que requiere particular atención con motivo de la transición hacia una economía baja en carbono. La distinción tradicional del trabajo reproductivo o de cuidado y el trabajo productivo ha afectado de manera desproporcionada a las mujeres. La transición justa puede constituir una oportunidad para re-equilibrar la relación hombre-mujer en el mundo del trabajo. La Corte ha analizado recientemente la importancia de la dimensión de género en el mundo laboral, particularmente con relación a la libertad sindical. Ella recuerda que el principio de no discriminación, que encuentra asidero jurídico en el artículo 1.1 de la Convención Americana, implica una obligación por parte de los Estados de respetar y garantizar "sin discriminación" los derechos contenidos en este instrumento jurídico.[36] Asimismo, la Corte señala que el artículo 24 de la Convención Americana, que garantiza el derecho a "igual protección de la ley", tiene una doble dimensión: una formal que garantiza la igualdad ante la ley; y, una material o sustancial que ordena la adopción de medidas positivas para proteger grupos que han sido históricamente discriminados o marginados, tales como las mujeres.[37] El tribunal regional resalta que esta desigualdad histórica tiene un impacto "en el goce de derechos laborales básicos como es la igualdad salarial; en la falta de protección de mujeres trabajadoras embarazadas; en la persistencia de

[36] CorteIDH, *Caso de los Empleados…, op. cit.*, párr. 182.
[37] CorteIDH, *Derechos a la libertad sindical…", op.cit.*, párr. 156; *Caso de los Empleados…, op. cit.*, párr. 199; *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*, Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003, párr. 130.

estereotipos de género en el espacio público y privado que impiden el pleno goce de los derechos laborales y sindicales; en la sub-representación femenina en la organización sindical; y, en la desproporción entre el número de mujeres afiliadas a los sindicatos, y a las personas que ocupan cargos directivos".[38] Ello requiere que los Estados adopten las medidas necesarias para que las mujeres tengan una mayor representatividad en los ámbitos de liderazgo sindical.[39]

Asimismo, el tribunal regional subraya cómo la economía informal afecta directamente el goce de los derechos laborales, particularmente a las mujeres.[40] Cabe añadir que una gran mayoría de la población femenina sufre de una discriminación estructural debido a la situación de pobreza en la que se encuentran que torna aún más difíciles el ejercicio y goce de sus derechos laborales.[41] Por tanto, la Corte exige a los Estados que tomen las medidas adecuadas para garantizar "una protección adecuada a la estabilidad laboral, el combate a la violencia y el acoso en el lugar de trabajo, la atención adecuada de la salud, y las condiciones para mantener a su familia".[42]

Como consecuencia, los Estados Parte del Sistema Interamericano de Derechos Humanos deberán tener en cuenta el enfoque de género desarrollado por la Corte al momento de elaborar e implementar los planes y estrategias de transición justa a fin de garantizar el derecho de los trabajadores y, en particular, de las poblaciones vulnerables que se encuentran más afectadas por el cambio climático.

La protección de los derechos fundamentales de los trabajadores en el marco de cualquier tipo de estrategia de transición justa que procure el establecimiento de una economía baja en carbono requiere y requerirá un rol activo y eficaz de los Estados Parte. Tal como lo señalado esta excelentisíma Corte en numerosas oportunidades, el papel de los Estados en cuanto a la adecuada regulación y fiscalización es vital para la protección efectiva de los derechos humanos fundamentales de los trabajadores.

---

[38] CorteIDH, *Derechos a la libertad sindical…, op.cit.*, párr. 170.
[39] CorteIDH, *Derechos a la libertad sindical…, op.cit.*, párr. 196.
[40] CorteIDH, *Derechos a la libertad sindical…, op.cit.*, párr. 182.
[41] CorteIDH, *Derechos a la libertad sindical…, op.cit.*, párr. 185.
[42] CorteIDH, *Derechos a la libertad sindical…, op.cit.*, párr. 187.

En virtud de las observaciones aquí desarrolladas, esta parte le requiere a esta excelentísima Corte que tenga presente los argumentos aquí esgrimidos al momento de dictar el fallo correspondiente a la Opinión Consultiva en cuestión. Esta parte, a su vez, se encuentra a su entera disposición para el caso de que estimase que las ideas aquí elaboradas fueran de su interés y necesiten ser desarrolladas con mayor profundidad.

Sin más, le saluda atentamente,

Mauro Pucheta
Lecturer in Law | *Kent Law School*
Eliot College