

## EDITORIAL

# LA TRANSICIÓN JUSTA EN DISPUTA

Just transition under discussion

### **Antonio Pulgar Martínez**

Abogado por la Universidad de Chile  
Coordinador del Área de Estudios ONG FIMA  
a.pulgar@fima.cl

### **Sofía Rivera Berkhoff**

Egresada de Derecho de la Universidad de Chile  
Investigadora del Área de Estudios ONG FIMA  
sofia.rivera@derecho.uchile.cl

La naturaleza se encuentra en constante modificación. Los sistemas sociales, al formar parte de ella, se encuentran en la necesidad de responder a estos para sostener las condiciones materiales para la vida. El cambio climático, la crisis ecológica y de biodiversidad, así como el traspaso de los nueve límites planetarios, son cambios paradigmáticos en el sistema ecológico que se ven acelerados fuertemente por la acción del ser humano (CHAKRABARTY, 2022). La fuerza geológica antrópica, o antropoceno (CRUTZEN, P. y STOERMER, E., 2000) obliga a reaccionar, ya sea adaptándose, mitigando los efectos de sus acciones, gestionando los riesgos y daños generados, o evitando generarlos; en fin, transitando a otras formas de vida.

A este proceso de respuesta al cambio por parte de una sociedad se le ha denominado transición. Desde finales del siglo pasado ha tomado gran protagonismo para señalar el proceso de transformación de la

sociedad en su reacción ante los cambios paradigmáticos y las crisis que sufre el sistema ecológico, y con ello, el sistema social (CMNUCC, 1987; MEADOWS et. al., 1972 ). A dicho tipo de transición le llamamos transición socioecológica.

Esta transición no es un proceso que dependa de la voluntad de las sociedades, es un hecho innegable que se está produciendo. La capacidad de agencia de las sociedades no corresponde a la ocurrencia o no de la transición, sino en cómo el sistema social responde a los cambios en el sistema ecológico.

Lo que sí está al alcance de la especie humana es la forma en que esta transición se aborda. En términos prácticos, debemos decidir si esta transición será o no intencionada, regulada, gobernada, para que dicha forma de gestionar la transición tenga ciertas características que pueden ser deseadas. Si el sistema social se abstiene de participar de la transición, no evitará que ella suceda, generando que ella suceda de forma inorgánica, profundizando desigualdades e injusticias ya existentes en la sociedad.

En torno a estas ideas, se ha utilizado el adjetivo de justa para reflexionar en torno a esta transición. Como veremos, podemos sostener que se ha utilizado el concepto de transición justa para referirse a dos asuntos de diversa índole: por un lado, se ha usado como concepto articular por parte de la sociedad civil para exigir a sus Estados que dicha transición sea gobernada, para que esta no profundice las injusticias existentes; por otro lado, ha sido usada por los Estados para nombrar sus políticas y normas que buscan gobernar de alguna manera la transición.

El origen del uso del concepto transición justa ha estado históricamente ligado a la industria de producción de energía. En específico, a la reconversión laboral de aquellas personas que se desempeñan en industrias de energía contaminantes que deberán cerrar o ser convertidas bajo los compromisos internacionales en materia ambiental y de cambio climático. Por la misma razón, se ha usado ampliamente por los Estados y organizaciones internacionales para referirse a planes de cierre de centrales productoras de energía a carbón, en cumplimiento con dichos

compromisos, abordando necesidades de seguridad económica a las personas que perdieran sus empleos como efecto de esto (OIT, 2015).

Este término se ha ampliado, comenzando a ser utilizado en todos aquellos procesos en que se requiere un tránsito de una matriz productiva a otra, o más ampliamente, de un sistema económico a uno que considere realmente los límites biofísicos del ambiente. Pero en dicha ampliación, se encuentra en actual disputa, de forma que la discusión en torno al concepto, busca poner al centro de la discusión que la transición no sea un mero recambio tecnológico-industrial, sino que integre realmente en sus decisiones las consecuencias socioecológicas de la transición, pero hay encuentros y desencuentros en qué consecuencias se consideran y cuáles no.

Así, por ejemplo, se ha contemplado una definición más amplia que enfatiza la importancia de que la transición no se haga a costa del bienestar de grupos vulnerables. Este concepto aún se encuentra en construcción, siendo una de las configuraciones más utilizadas la propuesta por la Alianza para la Transición Justa:

“La Transición Justa es un principio, un proceso y una práctica. El principio de la transición justa es que una economía sana y un medio ambiente limpio pueden y deben coexistir. El proceso para lograr esta visión debe ser justo y no debe costarles a los trabajadores ni a los residentes de la comunidad su salud, medio ambiente, trabajos o activos económicos” (JTA, s.f.).

Esta definición pone el énfasis en el aspecto de cambio en el sistema económico y las consecuencias que tendría ese cambio en las y los trabajadores y las comunidades locales. Por ello, si bien es un concepto amplio que permite incorporar a su contenido diversos aspectos, deja fuera de la definición misma elementos de gran importancia, como los que releva la definición de transición justa que hiciera el Ministerio de Medio Ambiente de Chile en su Contribución Determinada Nivel Nacional (NDC, por sus siglas en inglés): “proceso que, a través del diálogo social y el empoderamiento colectivo, busca la transformación de la

sociedad en una resiliente y equitativa, que pueda hacer frente a la crisis social, ecológica y climática” (MMA, 2022, p. 2).

Esta última definición pone en el centro del concepto que el proceso de tránsito debe realizarse con participación ciudadana efectiva, considerando los aspectos que serán transformados en los sistemas de vida de las personas. Así, entonces, el concepto de transición justa continúa en disputa, siendo definido de diversas formas. Esto ha llevado a que, en ocasiones, se denomine con la etiqueta de transición justa a un proceso de recambio de matrices productivas que no toma en consideración todos los impactos negativos que genera en las comunidades y el medio ambiente, derivando en la creación de un foco de conflicto socioambiental.

El gobierno de la transición por parte de las sociedades actualmente recae principalmente en los gobiernos nacionales y/o territoriales y el sector empresarial. Las primeras impulsando normas, medidas y, en general, políticas públicas que el segundo debe implementar, generando así el recambio en las matrices productivas necesario para adaptarnos o mitigar nuestro impacto en las crisis ecológica y climática. Sin embargo, esto deja fuera un tercer elemento del conflicto socioambiental: las comunidades y personas afectadas por este recambio (STAMM y ALISTE, 2014).

Es por ello que la gobernanza de la transición debe ser contextualizada y situada, para que ella pueda ser gobernada en términos de justicia. En ese sentido, es de importancia destacar que en este ámbito se genera un cuadro típico de injusticia ambiental, en tanto, el sector empresarial que debe someterse al recambio de matriz productiva se encuentra concentrado en determinados grupos de personas, que, al ser considerados por las tomadoras de decisiones, gozarán de beneficios o bien no sufrirán cargas ambientales; mientras que el sector de las comunidades y personas afectadas, al no ser consideradas en la toma de decisiones, pierden oportunidad de recibir beneficios o ver mitigadas sus cargas ambientales (BERTINAT y PROAÑO, 2021). Esto es de aún mayor relevancia cuando estudiamos este asunto desde la perspectiva del extractivismo

que aplica el norte global sobre el sur global, viéndose las comunidades que están más vulnerables al cambio climático y a las crisis, expuestas a mayores cargas ambientales al no ser consideradas en el gobierno de la transición (WAR ON WANT Y LONDON MINING NETWORK, 2019).

Es por ello que se debe adoptar un concepto de transición justa que contemple necesariamente la participación de las comunidades locales en la configuración de las medidas que se tomen para gobernar esta transición. En ese sentido, el proyecto Transición Justa en Latinoamérica propone principios para catalogar una transición como justa: (1) Planificación y descentralización, (2) Reparación y restauración, (3) Equidad, (4) Democratización, (5) Soberanía y autodeterminación, y (6) Potencial para una transformación socio-ecológica (RABI et al., 2021), poniendo énfasis así en el análisis de los procesos a través de los cuales se realicen las medidas de transición justa.

Desde el punto de vista conceptual, se ha identificado que la justicia en asuntos ambientales (o justicia ambiental) contempla cuatro dimensiones: 1) justicia distributiva en términos socioterritoriales, 2) justicia distributiva en términos generacionales, 3) justicia procedimental o participativa, 4) justicia reparativa (COSTA, 2017, pp. 97-98).

Para el aspecto que venimos comentando, es de relevancia la tercera dimensión mencionada: la dimensión procedimental. Esta se refiere específicamente a que en el proceso de toma de decisiones contemple la participación ciudadana de la comunidad, que se ve afectada o interesada respecto a una decisión pública. Así, tratándose la transición de un asunto ambiental, debe contemplar esta dimensión participativa para ser catalogada de justa.

Una de las perspectivas sobre la cuestión, pone el énfasis en la necesidad de maximizar la técnica en la toma de decisión, preponderando los análisis financieros, regulatorios, científicos, entre otros<sup>1</sup>. Pero no debe olvidarse que la participación de comunidades en la toma de

---

<sup>1</sup> Un ejemplo de esto es la perspectiva que ha tomado el Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF). Véase: <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2022/08/transicion-energetica-como-y-cuando-esa-es-la-cuestion/>

decisiones no se contraponen a la toma de decisiones regulatorias técnicas. En efecto, como sostiene FISCHER (2000), las decisiones ambientales serán ineficaces si se toman de forma completamente tecnocrática, y la mejor forma de tomarlas es contemplando los conocimientos y necesidades de las comunidades locales y personas afectadas.

BERTINAT Y PROAÑO (2021) señalan, en ese sentido, que se hace necesario implementar una participación ciudadana efectiva – y no meramente formal –, con el objetivo de “transitar hacia una redistribución y desconcentración de los beneficios que genera el sector energético [y productivo] y una distribución equitativa de las cargas sociales y ambientales entre la población” (p. 7).

La pregunta siguiente es ¿cómo debe ser esa participación para ser considerada efectiva? Esta pregunta es de relevancia, ya que, por ejemplo, en materia de energía hasta el momento los procesos participativos implementados, al menos en América Latina, son limitados y son usados meramente para legitimar decisiones ya tomadas (BORTZ Y GARRIDO, 2022, p. 9).

Por lo tanto, para que la participación sea efectiva debe tener ciertas características. Así, los procesos participativos deben buscar el empoderamiento real de las comunidades, por medio de un diálogo y socialización de las decisiones, permitiendo el cuestionamiento o revisión de las ya tomadas; una participación que vaya en sentido opuesto genera “el efecto paradójico de desplazar el poder y las autonomías de la comunidad hacia nuevas relaciones de dependencia” (URQUIZA et al., 2022, p. 6).

La forma de alcanzar este empoderamiento real y vinculante a través de la participación en materias de transición socioecológica es considerando: 1) un mapeo de actores y grupos sociales involucrados que vaya más allá de la dicotomía expertos-público; 2) que se busque generar altos niveles de involucramiento que permitan construir capacidades situadas a partir de procesos de aprendizaje; 3) que el momento en que se aplique el proceso participativo sea aquél en que los actores locales tengan capacidad de influir en la toma de decisiones (BORTZ Y GARRIDO, 2022, pp. 12-13).

Ahora bien, un aspecto no se debiera dejar de considerar es cómo en las narrativas sobre transición justa se podrían estar limitando a poner énfasis en que la transición sea justa en relación con ciertos sectores de la sociedad. Sin embargo, la transición no solo se da respecto de la sociedad, sino que también respecto de la naturaleza, y en ese aspecto también se pueden generar injusticias. Esto es del todo coherente con el concepto de justicia ambiental que describimos previamente, según el cual una de las dimensiones de esta forma de justicia es la justicia reparativa, la cual no solo considera medios de reparación a las personas afectadas por cargas ambientales, sino también a los ecosistemas dañados o afectados (HERVÉ, 2015).

Así, un aspecto clave a evaluar durante los procesos de transición socioecológica gobernada, será identificar cuándo y cómo se traspasan las cargas ambientales de un territorio a otro. Un ejemplo claro de ello han sido las medidas que ha tomado el norte global, en especial Europa, para reducir su generación local de emisiones de gases de efecto invernadero, para cumplir con sus metas comprometidas en acuerdos internacionales; pero que a la vez significa transitar hacia energías verdes, por medio de industrias extractivistas en países del sur global (por ejemplo, la extracción de litio, la generación de hidrógeno verde, etc).

Esta dimensión de la transición justa fue relevada especialmente en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 2021 en Glasgow (COP26). En dicha cita, países del norte global adoptaron compromisos con Sudáfrica para la transferencia de recursos y capacidades con el objetivo de reducir la injusticia ambiental generada por las medidas de transición socioecológica<sup>2</sup>.

Sin embargo, esta dimensión de la justicia ambiental como justicia ecológica en el análisis de la transición socioecológica ha sido poco explorada, tanto por las políticas internacionales como por los estudios teóricos al respecto.

---

<sup>2</sup> Plan de Inversión para la Transición Energética Justa de Sudáfrica, disponible en: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement\\_22\\_6664](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_22_6664)

Queda claro que el concepto de transición justa está aún en disputa. Ha sido usado por diversas entidades para nombrar sus procesos de transición gobernada, pero para que realmente dichos procesos sean justos deben considerar los pilares de justicia ambiental, y no está claro si se cumplen en todos los procesos que utilizan este concepto, ya que no ha sido analizado.

En especial, será de relevancia poner atención al pilar de justicia procedimental. Esencial resulta la forma en que se toma en consideración los conocimientos y experiencias de las comunidades locales y las personas afectadas por la transición. Pero también analizar la materialización de la justicia distributiva, considerando el traspaso de cargas ambientales desde territorios más beneficiados con la transición a territorios vulnerables a las crisis climática y ecológica, y que tradicionalmente han sufrido dichas cargas. Será esa forma de contextualización la que permitirá que la transición socioecológica sea gobernada en condiciones de justicia.

Este número de la *Revista de Justicia Ambiental* se divide en dos partes. En primer lugar, se presentan una serie de artículos en homenaje a Fernando Dougnac Rodríguez, importante ambientalista chileno, fundador de ONG FIMA, que falleció a finales del año 2022. Estos artículos tratan materias diversas, pero todos buscan destacar el rol que cumplió Dougnac en la protección del medio ambiente. Su impacto en la configuración de la causa ambiental desde la defensa jurídica y la academia es tal, que los artículos analizan tanto su impacto en 1985, llevando adelante uno de los primeros casos judiciales en materia ambiental en el país, como su impacto en discusiones que aún estamos teniendo y que podrían tener consagración normativa en el futuro como, por ejemplo, la discusión respecto a derechos de la naturaleza.

En segundo lugar, la Revista presenta artículos arbitrados. En el artículo “Incluyendo perspectivas de género en la gestión de riesgo de desastres en América Latina y el Caribe”, se realiza una revisión de cómo las medidas de gestión de riesgo de desastre en nuestro continente han incluido o no perspectivas de género. Esta discusión es de gran

importancia, pues nos encontramos en un momento de nuestra era geológica en que cada vez más somos testigos de desastres siconaturales. Así, entonces, es necesario preocuparnos de cómo gestionamos y nos hacemos cargo de dichas situaciones, pero en ese hacernos cargo será importante identificar las comunidades más vulnerables a los efectos de los desastres. Ahí es donde incluir la perspectiva de género es clave para una correcta gestión.

En el segundo artículo arbitrado, se hace un análisis del desarrollo jurisprudencial que ha tenido el reconocimiento del derecho humano al agua en los Tribunales Superiores de Justicia en Chile. Este tema es de especial relevancia en el contexto de discusión constitucional y de crisis hídrica que se encuentra el país. El artículo entrega así una sistematización del contenido mínimo que han reconocido las Cortes al derecho humano al agua, así como de la configuración que estas han hecho del deber del Estado correlativo a este derecho.

En su tercer artículo arbitrado, la revista propone un análisis de la efectividad que ha tenido o no la figura del Derecho Real de Conservación, como institución para la conservación de la naturaleza por parte de particulares. Permite revisar, así, los elementos de esta figura de conservación que fallan en poder cumplir con su objetivo, así como aquellos en que se cumple su finalidad correctamente. Dicho planteamiento es de especial relevancia para analizar una posible necesidad de mejora de esta institución a casi 10 años de su creación.

Luego, la revista presenta una revisión de jurisprudencia relativa a los requisitos de ingreso de los proyectos de industria salmonera al sistema de evaluación de impacto ambiental en Chile. En dicha revisión se evidencia que la normativa que regula las causales de ingreso de esta industria deja fuera una serie de daños que produce en los hábitats en que se instala, dejándolos sin protección.

Por último, se presenta en la revista un artículo que busca relevar el problema que se genera cuando un proyecto ya cuenta con resolución de calificación ambiental favorable, pero sufre cambios menores o no

significativos. En ese sentido, se destaca la falta de regulación en este aspecto, que conlleva falta de certeza jurídica y posibles elusiones.

Agradecemos profundamente la participación y colaboración de todas y todos los autores, asistentes y profesionales que participaron de la elaboración de este nuevo número de la *Revista de Justicia Ambiental*, quienes nos ayudaron a difundir el conocimiento del derecho y la justicia, compartiendo conocimientos y reflexiones indispensables para nuestra historia. Queremos agradecer especialmente a quienes participaron de la sección de homenaje en este número, permitiéndonos conocer a Fernando Dougnac y su obra mucho más profundamente. Asimismo, un especial saludo a quienes conforman y han conformado los distintos equipos humanos y profesionales de la ONG FIMA.

## BIBLIOGRAFÍA

- BERTINAT, Pablo y PROAÑO, Maximiliano (2021): *Democratización de la energía y transición justa en América Latina y el Caribe*. Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadoras de las Américas (CSA).
- BORTZ, Gabriela y GARRIDO, Santiago (2022): “Reflexiones sobre procesos de participación y democratización del conocimiento como desafíos para la transición energética justa en América Latina” en *Revista energía y equidad*, N° 4, pp. 8-17.
- CHAKRABARTY, Dipresh (2022): *Clima y Capital*. Santiago de Chile: Ediciones Mimesis. ISBN: 978-956-09145-9-0, pp.14-22
- COMISIÓN MUNDIAL SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO (CMNUCC) (1987): *Our common future: Report of the World Commission on Environment and Development*. Oxford University Press.
- COSTA, Ezio (2017): “La justicia ambiental en la Evaluación de Desempeño Ambiental: Chile 2016 de la OCDE” en *Revista de Derecho Ambiental* [en línea]. Santiago: Centro de Derecho Ambiental Universidad de Chile, no 7, pp. 94-113.
- CRUTZEN, Paul y STOERMER, Eugene (2000): “The Anthropocene”, in: *Global Change Newsletter*, N° 41, pp. 17-18.
- FISCHER, Frank (2000): *Citizens, Experts, and the Environment. The politics of local knowledge*. Duke University Press, London.
- HERVÉ, Dominique (2015): *Justicia ambiental y recursos naturales*. Ediciones Universitarias de Valparaíso.

- JUST TRANSITION ALLIANCE (s.f.): What Is Just Transition? Disponible en: <https://jtalliance.org/what-is-just-transition/> [Consulta: 30 de septiembre de 2023]
- MEADOWS, Dennis, MEADOWS, Donella, y RANDERS, Jorgen (1972): *Los límites del crecimiento: Un informe al Club de Roma sobre el dilema de la humanidad*. Fondo de Cultura Económica.
- MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE (2022): *Fortalecimiento de la Contribución Determinada a Nivel Nacional*. Disponible en: <https://cambioclimatico.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2023/01/Chile-Fortalecimiento-NDC-nov22.pdf>
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) (2015): *Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos*. Ginebra.
- RABÍ, Violeta, PINO, Felipe y FONTECILLA, Felipe (2021): *Transición Justa en Latinoamérica: De la Transición a la Transformación*. Proyecto Transición Justa en Latinoamérica (TJLA), Coordinado por ONG CERES, CEUS Chile, y ONG FIMA, Santiago, Chile.
- STAMM, Caroline y ALISTE, Enrique (2014): “El aporte de un enfoque territorial al estudio de los conflictos socio-ambientales” en *Revista Faro*, vol. 2, N°. 20.
- URQUIZA, Anahí et al. (2022): “Participación pública en energía: experiencias, controversias y ambigüedades de estos procesos” [Editorial] en *Revista energía y equidad*, N°. 4, pp. 4-6.
- WAR ON WANT Y LONDON MINING NETWORK (2019): *A just(ice) transition is a post-extractive transition: centering the extractive frontier in climate justice*.

