

# TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y JUSTICIA SOCIAL: BUENAS PRÁCTICAS Y OPORTUNIDADES PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

*Ecological transition and social justice:  
good practices and opportunities for Latin America and the Caribbean*

DANIELA ZAVANDO\*

Universidad de Deusto, España

## RESUMEN

Este artículo analiza, desde el derecho del trabajo y la seguridad social, la relación entre transición ecológica y justicia social en perspectiva comparada entre la Unión Europea (UE) y América Latina y el Caribe (ALC). A partir de la pregunta de investigación —¿Qué buenas prácticas europeas pueden ser adaptadas a la realidad de ALC para propender a que la transición ecológica genere empleo decente, cohesión social y mayor equidad?— se examina el marco normativo internacional, junto con las políticas y mecanismos financieros implementados por la UE. El estudio no busca trasladar modelos, sino aprender de la experiencia europea para fortalecer las capacidades institucionales y sociales de ALC, evitando la reproducción de desigualdades estructurales. En su desarrollo, se identifican siete buenas prácticas que actúan como guía para una transición verde con justicia social, orientada a integrar la sostenibilidad ambiental con el trabajo decente. Finalmente, el trabajo propone un camino posible hacia un modelo propio de desarrollo sostenible en la región, ambientalmente responsable y socialmente digno.

Palabras clave: transición ecológica, transición justa, trabajo decente, derecho del trabajo comparado, América Latina y el Caribe.

## ABSTRACT

This article examines, from the perspective of Labour Law and Social Security, the relationship between ecological transition and social justice through a comparative analysis of the European Union (EU) and Latin America and the Caribbean (LAC). It addresses the research question: Which European best practices can be adapted to the reality of LAC to ensure that the ecological transition fosters decent work, social cohesion, and greater equity? The study analyses the international regulatory framework, as well as the policies and financial mechanisms implemented by the EU. Rather than transferring models, it seeks to learn from the European experience to strengthen LAC's institutional and social capacities, avoiding the replication of existing structural inequalities. The paper identifies seven best practices that serve as a guide for a socially just green transition, integrating environmental sustainability with decent work. Overall, it proposes a possible path towards a distinct regional model of sustainable development that is both environmentally responsible and socially fair.

Keywords: ecological transition, just transition, decent work, comparative labour law, Latin America and the Caribbean.

## LABURPENA

Artikulu honek, lan-zuzenbidearen eta gizarte-segurantzaren ikuspegitik, trantsizio ekologikoaren eta gizarte-justiziaren arteko harremana aztertzen du, Europar Batasunaren (EB) eta Latinoamerika eta Karibeko (LAK) errealitateen arteko ikuspegia konparatuan. Ikerketa-galderatik abiatuta —Zein praktika on europar egokitu daitetze LAKeko errealitatara, trantsizio ekologikoak lan duina, gizarte-kohesioa eta berdinatasun handiagoa sustatzeko?— nazioarteko esparru juridikoa eta EBk ezarritako politika eta finanzista-mekanismoak aztertzen dira. Lanak ez du creduak kopiatu nahi, baizik eta esperientzia europarretatik ikasi, LAKeko erakunde- eta gizarte-gaitasunak sendozeko, egiturazko desberdinatasunak errepikatzeari sahestuz. Garapenean zehar, gizarte-justiziako trantsizio berde baterako gida gisa jarduten duten zapzi praktika on identifikatzeari dira, ingurumen-iraunkortasuna eta lan duina uztartzeko orientazioarekin. Azkenik, lanak eskualdean garapen iraunkorreko credu propio baterantz doan bide posible bat proposatzen du, ingurumenarekiko arduratsua eta sozialki duina izango dena.

Hitz gakoak: trantsizio ekologikoa, trantsizio zuzena, lan duina, lan-zuzenbide konparatua, Latinoamerika eta Karibea.

\* Correspondencia a: Daniela Zavando – d.zavando@deusto.es – <https://orcid.org/0000-0001-5370-1351>

Cómo citar: Zavando, Daniela (2025). «Transición ecológica y justicia social: buenas prácticas y oportunidades para América Latina y el Caribe», *Lan Harremanak*, 54, 199-232. (<https://doi.org/10.1387/lan-harremanak.28006>).

Recibido: 5 noviembre, 2025; aceptado: 10 diciembre, 2025.

ISSN 1575-7048 — eISSN 2444-5819 / © UPV/EHU Press



Esta obra está bajo una licencia  
Creative Commons Atribución 4.0 Internacional

## 1. Introducción

La transición ecológica constituye uno de los desafíos estructurales más relevantes del siglo XXI, no solo en términos ambientales, sino también económicos, sociales y jurídicos. En este contexto, el mundo del trabajo ocupa una posición central, puesto que avanzar hacia la descarbonización de la economía para frenar el cambio climático implica, al mismo tiempo, garantizar el bienestar de las personas trabajadoras y de las comunidades. La noción de transición justa, impulsada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sintetiza esta doble exigencia: transformar los sistemas productivos hacia la sostenibilidad sin sacrificar derechos laborales ni profundizar desigualdades (OIT, 2023).

En las últimas décadas la Unión Europea (UE) se ha constituido como un referente internacional en la articulación entre acción climática y justicia social. Con el lanzamiento del Pacto Verde Europeo (Comisión Europea, 2019a), la UE se comprometió a alcanzar la neutralidad climática en 2050, bajo el principio de que «nadie quede atrás». Este compromiso supone reorientar el modelo económico y productivo europeo hacia la sostenibilidad, integrando perspectiva laboral, equidad social y cohesión territorial en el conjunto de sus políticas climáticas. De este modo, la transición ecológica europea no es solo una estrategia ambiental, sino un proyecto social y económico integral, destinado a asegurar que el cambio sea justo para todos.

Desde la óptica de América Latina y el Caribe (ALC), la transición ecológica adquiere una relevancia particular, puesto que es una región caracterizada por profundas desigualdades sociales, altos niveles de informalidad laboral y una estructura productiva fuertemente dependiente de sectores extractivos. El reto, por tanto, no se limita a reducir emisiones, sino a garantizar que la transformación hacia economías bajas en carbono contribuya a cerrar las brechas sociales en lugar de reproducirlas (Assusa, 2022).

Sobre esta base, la presente investigación se orienta a responder la siguiente pregunta: ¿Qué buenas prácticas europeas pueden ser adaptadas a la realidad de ALC para propender a que la transición ecológica genere empleo decente, cohesión social y mayor equidad?

Para abordar esta interrogante, el artículo se estructura en diferentes apartados. En primer lugar, se revisan los conceptos de desarrollo sostenible, transición ecológica y transición justa, que conforman el marco teórico de referencia. En segundo lugar, se presenta el marco normativo internacional que respalda la incorporación de la justicia social en la acción climática. Posteriormente, se examina el enfoque de la UE, con especial atención a su marco jurídico, políticas públicas y mecanismos de financiación.

Con este primer análisis, la mirada se dirige hacia ALC con la finalidad de explorar su situación actual y los principales desafíos que enfrenta. Final-

mente, como resultado de la investigación, se agrupan y examinan siete buenas prácticas que pueden orientar a la región en la construcción de una transición ecológica justa, capaz de garantizar empleo decente, cohesión social y mayor equidad, integrando de forma transversal las dimensiones ambiental, productiva y sociolaboral en el conjunto de estrategias nacionales de desarrollo sostenible.

## 2. Marco normativo internacional

A nivel global, en las últimas décadas se ha consolidado una arquitectura normativa multilateral que vincula la acción climática con la justicia social y los derechos laborales, que es preciso examinar.

Primeramente, el término desarrollo sostenible como principio rector fue consagrado en el Informe Brundtland publicado en 1987 por la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de las Naciones Unidas (1987: 23), que definió el desarrollo sostenible como aquel que permite satisfacer las necesidades del presente sin comprometer las de las generaciones futuras, subrayando que su viabilidad depende de gestionar los límites ecológicos y tecnológicos, erradicar la pobreza y garantizar oportunidades equitativas para toda la población. En este sentido, para un progreso genuino se requiere del equilibrio entre las dimensiones: ambiental, social y económica. En otras palabras, no puede haber sostenibilidad ambiental sin equidad social, ni desarrollo económico duradero que degrade el medio ambiente o excluya a las personas trabajadoras.

Este enfoque se consolidó en diversos pactos internacionales que marcaron la evolución del Derecho ambiental internacional. La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992), incorporó principios fundamentales como la integración de las dimensiones ambiental y de desarrollo (principio 4) y la equidad intergeneracional (principio 3). A su vez, la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (1992) y el Protocolo de Kioto (1997), constituyen la base jurídica del régimen climático internacional. Si bien en sus inicios estos instrumentos se centraron en la reducción de emisiones, con el transcurso del tiempo su alcance se amplió para incorporar objetivos sociales y de desarrollo sostenible, reflejando una comprensión más integral de la crisis climática.

En este orden de ideas, la transición ecológica se concibe como un proceso de reestructuración sistémica de los modelos de producción y consumo para hacerlos sostenibles y climáticamente neutros. En la práctica, la transición ecológica implica descarbonizar la economía, vale decir, reducir drásticamente las emisiones de gases de efecto invernadero, abandonar la dependencia de combusti-

tibles fósiles, adoptar energías limpias, reducir el uso intensivo de recursos naturales y avanzar hacia una economía circular. Ello conlleva a que sectores enteros —como la energía, transporte, industria, agricultura o construcción— se vean profundamente transformados. Paralelamente, cada uno de estos cambios tecnológicos y productivos tiene implicaciones laborales significativas, toda vez que algunos empleos desaparecerán, otros se transformarán y muchos nuevos se crearán en sectores denominados verdes (While & Eadson, 2021: 388-389).

Por consiguiente, es importante recalcar que no es un proceso neutral desde el punto de vista social, en razón de que requiere marcos normativos ambiciosos, planificación estatal y garantías laborales sólidas que aseguren el respeto de los derechos sociales durante el cambio productivo.

En 2015, el Acuerdo de París marcó un antes y un después en la forma de abordar la crisis climática al incorporar una visión más humana, inclusiva y socialmente justa. Hasta entonces, la mayoría de los instrumentos internacionales se centraban casi exclusivamente en la reducción de emisiones y en los aspectos técnicos y ambientales del problema, dejando en un segundo plano sus implicaciones sociales y laborales. El Acuerdo de París no solo estableció el compromiso global de limitar el aumento de la temperatura media por debajo de 2°C, con esfuerzos para no superar 1,5°C, sino que además reconoció expresamente la necesidad de vincular la sostenibilidad ambiental con la protección del empleo, los derechos laborales y la promoción del trabajo decente, integrando así la dimensión social en el régimen climático internacional (Naciones Unidas, 2015).

Al mismo tiempo, la Asamblea General de Naciones Unidas (2015) aprobó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que estableció un plan de acción mundial a favor de las personas, el planeta y la prosperidad. Como parte de este compromiso se adoptaron los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que constituyen una hoja de ruta global hacia 2030 para erradicar la pobreza, proteger el medio ambiente y promover el bienestar social. Para fines de este estudio, destacan especialmente el ODS 13 (acción por el clima), el ODS 8 (trabajo decente y crecimiento económico) y el ODS 10 (reducción de las desigualdades), que reflejan la interdependencia entre progreso ambiental y justicia social. Aunque los ODS no tienen fuerza jurídica obligatoria, su autoridad política ha influido decisivamente en la formulación de políticas públicas y en la adaptación de los marcos legislativos nacionales, tanto en la UE como en ALC, contribuyendo a afianzar un consenso internacional sobre el desarrollo sostenible.

En paralelo, la OIT desempeñó un rol fundamental en la consolidación del concepto de transición justa. En efecto, tanto las Políticas de Empleo Verde (2013) como las Directrices para una Transición Justa hacia Economías y Sociedades Ambientalmente Sostenibles para todos (2015), establecieron los prin-

cipios rectores de este proceso: el trabajo decente; el diálogo social entre gobiernos, empresas y sindicatos; la protección social universal para amortiguar los impactos del cambio; y la formación y capacitación para la adquisición de nuevas competencias. La OIT subraya que la transición ecológica no debe reproducir ni exacerbar las desigualdades existentes, sino ofrecer oportunidades laborales sostenibles e inclusivas que favorezcan la justicia social (OIT, 2015: 6-7).

El concepto de transición justa tiene un origen eminentemente sindical. Desde los años noventa, el movimiento sindical estadounidense y mundial, lo promovieron como respuesta a los efectos sociales del cambio climático, reclamando empleos verdes y protección para las personas trabajadoras durante los procesos de descarbonización (Doorey, 2017: 230-232). Según la OIT, comprende el conjunto de estrategias y medidas destinadas a garantizar que el tránsito hacia una economía ambientalmente sostenible sea inclusivo, genere oportunidades de trabajo decente y evite nuevas formas de exclusión social. En otras palabras, implica acompañar la transformación productiva mediante políticas proactivas de protección social, diálogo social, formación y reubicación laboral, de modo que las personas trabajadoras y comunidades afectadas por el cambio reciban apoyo y nuevas oportunidades. Esta visión, reafirmada en la Declaración del Centenario para el Futuro del Trabajo (OIT, 2019), reconoce que la sostenibilidad ambiental y la justicia social son pilares inseparables del desarrollo, y que la transición solo será justa y sostenible si promueve empleo decente, equidad y cohesión social.

En resumen, el marco internacional ha evolucionado hacia una gobernanza climática que incorpora de manera explícita la dimensión social. Se ha transitado de concebir el cambio climático única y exclusivamente como un problema ambiental, a comprenderlo como un desafío social integral, que afecta al trabajo, la equidad y el desarrollo. Este marco internacional constituye los cimientos sobre los cuales la UE ha construido su modelo de transición ecológica en los últimos años, que se expondrá en el siguiente apartado.

### 3. La transición ecológica en la Unión Europea

La UE se destaca por haber desarrollado uno de los enfoques más avanzados y ambiciosos en la promoción de una transición ecológica con justicia social. Su acción se sustenta en un marco jurídico sólido, acompañado de iniciativas estratégicas, políticas públicas integradas y mecanismos de financiación específicos que articulan los objetivos ambientales con los sociales y laborales. En las secciones siguientes se examinan los principales componentes jurídicos, políticos y financieros que configuran este modelo europeo de transición ecológica.

### 3.1. Marco jurídico

Aunque parezca técnico, es importante notar que los tratados constitutivos de la UE ya incorporan la sostenibilidad y la justicia social como principios estructurales de la integración. El Tratado de la UE (TUE), en su artículo 3.3, prescribe que:

Obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. (Unión Europea, 2012a, art. 3.3 TUE)

Por su parte, el Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE) establece los objetivos de la política ambiental, entre ellos la preservación, protección y mejora de la calidad del medio ambiente, la protección de la salud de las personas y la promoción de medidas internacionales para hacer frente a los problemas ambientales mundiales. Esto significa que la protección ambiental y el progreso social están escritos como metas fundacionales de la UE, lo que ha facilitado el desarrollo de legislación climática con consideraciones sociales (UE, 2012b, art. 191 TFUE). Esta dimensión social se encuentra reforzada explícitamente en la Carta de Derechos Fundamentales de la UE (2012) , cuyo artículo 34 reconoce el derecho a la seguridad social y el artículo 37 consagra un alto nivel de protección ambiental.

La Estrategia Europa 2020 fue el primer gran marco estratégico en incorporar explícitamente el crecimiento sostenible como uno de sus tres pilares, junto al crecimiento inteligente e integrador (Comisión Europea, 2010: 12). Este plan estableció metas vinculadas a la eficiencia energética y la reducción de emisiones, aunque sin una articulación laboral claramente definida. Asimismo, el Paquete de Energía Limpia para todos los Europeos, conformado por ocho actos legislativos, impulsó el desarrollo de energías renovables, la eficiencia y la gobernanza energética de la UE, con énfasis en la participación ciudadana y el empoderamiento del consumidor (Comisión Europea, 2019b).

Se destaca el Reglamento (UE) 2018/1999 relativo a la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima, que establece el sistema de planificación y seguimiento de las políticas energéticas y climáticas de los Estados miembros. A través de los Planes Nacionales Integrados de Energía y Clima (PNIEC), este Reglamento exige coherencia entre los objetivos de descarbonización y las políticas socioeconómicas, promoviendo una gobernanza coordinada que vincula la sostenibilidad ambiental con el progreso social (UE, 2018).

Sin lugar a duda, el Pacto Verde Europeo es el gran marco estratégico de la UE en la actualidad. Adoptado a finales de 2019, este instrumento establece

la hoja de ruta para transformar la economía europea hacia la neutralidad climática en 2050. Plantea acciones transversales desde descarbonizar la energía y el transporte, hasta promover la economía circular y proteger la biodiversidad. Lo relevante del Pacto Verde es que incorpora explícitamente el principio de transición justa e integradora en sus objetivos; de este modo, su finalidad no se limita a reducir emisiones, sino a hacerlo de forma de «no dejar a nadie atrás» protegiendo especialmente a las personas, regiones y sectores más afectados por el cambio (Comisión Europea, 2019a).

Para dotar al Pacto Verde Europeo de fuerza jurídica vinculante, la UE adoptó la Ley Europea del Clima, que consagra el objetivo de alcanzar la neutralidad climática para 2050 y establece un compromiso intermedio de reducción de al menos un 55% de las emisiones netas de gases de efecto invernadero para 2030, en comparación con los niveles de 1990. Este Reglamento obliga a los Estados miembros a elaborar estrategias nacionales de adaptación y a presentar planes coherentes de mitigación, reforzando así el marco jurídico de cumplimiento climático (UE, 2021a).

En julio de 2021, la Comisión Europea (2021a) presentó el paquete *Fit for 55*, un conjunto de propuestas legislativas destinadas a cumplir el nuevo objetivo de reducción de emisiones de al menos un 55% para 2030 respecto a los niveles de 1990. Este paquete incluye la reforma del régimen de comercio de derechos de emisión; la creación del fondo social para el clima, destinado a mitigar el impacto de las políticas ambientales sobre los hogares más vulnerables; el mecanismo de ajuste en frontera por carbono, que busca evitar la deslocalización de emisiones y garantizar la competencia equitativa; y la revisión de la Directiva sobre energías renovables y la Directiva sobre eficiencia energética. Estas medidas, además de incorporar nuevas obligaciones jurídicas para los Estados y las empresas, reconocen explícitamente la dimensión social de la transformación ecológica al establecer mecanismos compensatorios y de inclusión.

Finalmente, el Reglamento de Taxonomía establece un sistema unificado de clasificación de las actividades económicas sostenibles, con el propósito de orientar y canalizar la inversión pública y privada hacia sectores verdes, evitando prácticas de lavado verde y alineando el sistema financiero con los objetivos del Pacto Verde. Aunque su contenido es predominantemente económico y financiero, tiene efectos jurídicos indirectos en el ámbito laboral, al redefinir los sectores prioritarios para la reconversión productiva y la financiación verde (UE, 2020a).

### 3.2. Iniciativas y políticas públicas

El desarrollo normativo de la UE ha estado acompañado por un conjunto coherente de políticas públicas que buscan transformar los sistemas productivos, energéticos y sociales. Estas iniciativas se han materializado en estrategias secto-

riales orientadas a la sostenibilidad, con un enfoque transversal que incorpora el principio de transición justa, la promoción del trabajo decente, la cualificación profesional y el diálogo social como pilares de una transformación inclusiva. Entre las más relevantes pueden destacarse las siguientes:

La Estrategia de Biodiversidad para 2030, establece objetivos jurídicamente vinculantes como la ampliación de áreas protegidas al 30% de la superficie terrestre y marina de la UE y la restauración de ecosistemas degradados (Comisión Europea, 2020a: 4-5). En esencia, constituye un instrumento para preservar la variedad de la flora y fauna, que va más allá de prevenir la pérdida de especies, al revertir el deterioro ecológico y restaurar la diversidad biológica como base del bienestar humano y de la sostenibilidad económica. A su vez, el Plan de Acción para la Economía Circular presentado el mismo año, propone medidas para cerrar el ciclo de vida de los productos mediante políticas de ecodiseño, reutilización, reparación y el reciclaje. Este enfoque tiene impactos directos en sectores como el textil, la electrónica y la construcción, que requerirán nuevas cualificaciones y competencias laborales. En este aspecto, la economía circular se entiende como fuente de innovación, empleo local y cohesión territorial, al promover la gestión sostenible de residuos, la recuperación de materiales y la creación de nuevas industrias de remanufactura, reduciendo simultáneamente la dependencia de recursos importados (Comisión Europea, 2020b).

En la misma línea, la Iniciativa *Renovation Wave* presentada por la Comisión Europea (2020c) es una estrategia para mejorar la eficiencia energética y la sostenibilidad de los edificios de la UE. Su objetivo central es duplicar la tasa de renovación energética de edificios para mejorar su eficiencia y reducir las emisiones. Además de su impacto ambiental, esta iniciativa se presenta como una gran oportunidad para la creación de empleo verde en el sector de la construcción, particularmente en ámbitos de la eficiencia energética, el uso de materiales sostenibles y la arquitectura bioclimática, reforzando así la dimensión social del Pacto Verde.

En el ámbito agroalimentario, la Estrategia De la Granja a la Mesa (Comisión Europea, 2020d), constituye el pilar central para avanzar hacia sistemas alimentarios sostenibles, justos y resilientes. Esta iniciativa busca reducir el uso de pesticidas y fertilizantes químicos, promover la agricultura ecológica y garantizar el acceso a alimentos saludables, sostenibles y asequibles. La transformación que propone implica profundos cambios en las dinámicas rurales y en el empleo agrícola, lo que requerirá programas de formación, reconversión profesional y diversificación económica en las zonas más dependientes del modelo agroindustrial tradicional.

Asimismo, en febrero de 2021, la Comisión Europea (2021b) presentó la nueva Estrategia de Adaptación al Cambio Climático de la UE, orientada a fortalecer la resiliencia frente a los impactos del calentamiento global. Este instru-

mento se articula en torno a cuatro objetivos centrales: promover una adaptación más inteligente basada en datos científicos sólidos y herramientas accesibles de evaluación de riesgos que estén a disposición de todas las personas; una adaptación más rápida mediante el desarrollo de soluciones que reduzcan los riesgos climáticos, mejoren la protección y garanticen los recursos hídricos; y una adaptación más sistemática que integre las políticas macrofiscales, las soluciones basadas en la naturaleza y las medidas locales. Finalmente, se propone intensificar la acción internacional aumentando el apoyo, la financiación y la cooperación global para la resiliencia climática.

### 3.3. Mecanismos de financiación y apoyo

Uno de los pilares esenciales del modelo europeo de transición ecológica ha sido el despliegue de instrumentos financieros y mecanismos de apoyo destinados a acompañar la transformación productiva, al tiempo que garantizan la cohesión social y territorial. Estos recursos buscan traducir en acciones concretas las estrategias y políticas climáticas, asegurando su implementación efectiva y su sostenibilidad en el tiempo. Algunas iniciativas son:

El Mecanismo para una Transición Justa (UE, 2021b), constituye el principal instrumento financiero del Pacto Verde Europeo, diseñado específicamente para afrontar los efectos sociales y económicos derivados de la transición hacia una economía climáticamente neutra. Su finalidad es apoyar a las regiones, sectores productivos y personas trabajadoras que se ven más expuestas a los impactos de la descarbonización, garantizando que la transición no agrave las desigualdades territoriales o sociales, sino que, por el contrario, contribuya a reducirlas mediante una reestructuración inclusiva. Este mecanismo moviliza aproximadamente 55.000 millones de euros para el período 2021-2027, destinados a mitigar los efectos socioeconómicos de la transición en las regiones más vulnerables y a facilitar su reconversión productiva.

Este instrumento se estructura en torno a tres pilares: el primero es el fondo de transición justa que canaliza subvenciones directas a regiones y sectores afectados, orientadas a la diversificación económica, la creación de empleo sostenible, la reconversión laboral y el apoyo a las pymes. El segundo, es el régimen de transición justa del programa *InvestEU*, el cual ofrece garantías financieras para fomentar inversiones privadas y públicas en proyectos sostenibles, en colaboración con el Banco Europeo de Inversiones y otros intermediarios financieros. El tercer y último pilar, corresponde al instrumento de préstamos al sector público, que proporciona créditos a bajo interés para apoyar a las autoridades locales y regionales en el desarrollo de infraestructuras verdes y servicios públicos necesarios para la transición.

Tras la crisis derivada de la pandemia de COVID-19, la Unión Europea (2020b) aprobó el instrumento extraordinario de recuperación *Next Genera-*

*tion EU*, dotado con 750.000 millones de euros para el conjunto de los Estados miembros. Este mecanismo destina alrededor del 30% de sus recursos a financiar la transición verde, consolidando la vinculación entre la recuperación económica y los objetivos climáticos del Pacto Verde. Su eje central es el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, a través del cual se exige a cada Estado miembro asignar al menos el 37% de las inversiones de su plan nacional de recuperación a metas climáticas y ambientales. Este enfoque no solo refuerza las sinergias entre política económica y sostenibilidad, sino que también integra la transición ecológica en la planificación macroeconómica y social de los Estados (UE, 2021c).

A su vez, el Banco Europeo de Inversiones desempeña un papel fundamental en la financiación de la transición ecológica. La institución se ha comprometido a destinar al menos el 50% de sus operaciones a proyectos climáticos y medioambientales, priorizando las energías renovables, la movilidad sostenible y la eficiencia energética. Del mismo modo, ha alineado todas sus actividades y operaciones con los objetivos del Acuerdo de París, suspendiendo la financiación de proyectos vinculados a combustibles fósiles no mitigados. Gracias a su capacidad financiera, el Banco constituye un instrumento esencial para impulsar la transición en sectores con altos costes iniciales, como el hidrógeno verde, la innovación tecnológica y la infraestructura sostenible, reforzando la dimensión económica y social del Pacto Verde Europeo.

Además de los mecanismos de financiación y apoyo mencionados, la UE dispone de otros programas complementarios que refuerzan la financiación y la innovación en la transición ecológica. Entre ellos destacan *Horizon Europe* (UE, 2021d) para los años 2021-2027, dotado con 95.500 millones de euros para financiar proyectos de investigación e innovación tecnológica aplicados a la transición digital y verde; y el programa *LIFE* (UE, 2021e), que con 5.400 millones de euros financia proyectos piloto y de buenas prácticas ambientales. Asimismo, la Unión Europea (2023) ha anunciado la creación del Fondo Social para el Clima, con un presupuesto estimado de 17.000 millones de euros, destinado a apoyar a los hogares más vulnerables frente a los costes derivados de la energía y el transporte durante la transición energética.

En suma, el examen del marco jurídico, las iniciativas sectoriales y los mecanismos de financiación de la UE permite apreciar un sólido marco institucional coherente y de amplio alcance, en el que se concibe la transición ecológica como un proyecto estructural y transversal, más que como una medida ambiental aislada. La política macroeconómica europea ha incorporado de forma explícita la variable climática junto con consideraciones de empleo y equidad, lo que refleja una coordinación interinstitucional y territorial poco habitual en otras regiones.

A esta gobernanza articulada, orientada a alinear los incentivos económicos con las reformas laborales y ambientales, se suman estrategias productivas in-

tegrales que buscan anticipar los impactos laborales y acompañar a la fuerza de trabajo en la adquisición de nuevas competencias, vinculando la sostenibilidad ambiental con la empleabilidad futura. Igualmente, los mecanismos financieros europeos están diseñados para canalizar recursos hacia los territorios y colectivos más vulnerables, garantizando que la transición no reproduzca desigualdades preexistentes, sino que contribuya activamente a reducirlas. De este modo, el trabajo decente, la protección social y la inclusión se configuran como condiciones de legitimidad y viabilidad del proyecto europeo de neutralidad climática.

#### 4. América Latina y el Caribe ante la transición ecológica

Si desplazamos la mirada hacia el continente americano, y en particular hacia ALC, encontramos un escenario con características muy distintas al europeo. En términos de emisiones, la región contribuye con una porción relativamente baja del total mundial de dióxido de carbono ( $\text{CO}_2$ ) —alrededor del 8%—, lo que significa que no se ubica entre los principales contaminadores globales, ni desde la perspectiva histórica ni en las emisiones actuales de gases de efecto invernadero. Este dato contrasta con otras regiones de mayor peso relativo, como China (cerca del 30% de las emisiones actuales), Estados Unidos (14%) o la propia UE (7%, aunque con una huella histórica acumulada considerable).

Sin embargo, este bajo peso relativo en las emisiones no debe llevar a equívocos, pues ALC figura entre las regiones más vulnerables a los impactos del cambio climático, con consecuencias directas sobre sus ecosistemas, la salud de la población, las ciudades costeras y los medios de vida rurales. En efecto, una característica distintiva de su perfil de emisiones es la alta incidencia de la agricultura, los cambios en el uso de la tierra y la silvicultura, que en conjunto concentran el 47% de las emisiones regionales, proporción muy superior al promedio mundial de estos sectores (19%). A ello se suma el aporte de los sistemas energéticos, especialmente el consumo eléctrico y el transporte, que representan aproximadamente un 43% de las emisiones. En definitiva, estas actividades explican tres cuartas partes de los gases de efecto invernadero de la región, mientras que el resto proviene de procesos industriales, emisiones fugitivas y actividades de construcción (CEPAL & BID, 2020: 2-3).

Cabe añadir que la región mantiene una dependencia estructural de industrias extractivas como el petróleo, la minería y la agricultura intensiva, que continúan siendo pilares de sus economías nacionales y de sus exportaciones.

Esto plantea un dilema: ¿cómo avanzar hacia la descarbonización sin comprometer el desarrollo económico de la región? Y, aún más, ¿cómo garantizar que la transición ecológica no agrave las profundas desigualdades sociales ya existentes? La respuesta exige diseñar políticas que integren simultáneamente

sostenibilidad ambiental, empleo decente y cohesión social, evitando que la transición se convierta en un factor de exclusión.

#### 4.1. Limitaciones y desafíos

Al examinar el panorama regional es posible identificar y agrupar un conjunto de desafíos que enfrente ALC ante la transición ecológica. Se trata de retos estructurales que condicionan la capacidad de la región para compatibilizar descarbonización, desarrollo económico y justicia social. Entre ellos, destacan los siguientes:

##### 4.1.1. *Economías con alto peso de sectores extractivos y energías fósiles*

ALC se ha caracterizado históricamente por un modelo de desarrollo sustentado en la explotación intensiva de recursos naturales, lo que ha configurado una matriz productiva fuertemente dependiente del extractivismo. La abundancia de recursos naturales en la región se ha destinado tanto al consumo interno como a la exportación, constituyéndose como un motor económico fundamental y una válvula de alivio frente a las desigualdades sociales persistentes.

Las economías de numerosos países de la región se apoyan en la exportación de bienes primarios como los minerales, hidrocarburos y ciertos productos agrícolas que, si bien representan una fuente significativa de ingresos fiscales, general al mismo tiempo altos niveles de vulnerabilidad económica, social y ambiental.

Ciertamente, actividades como la minería, la explotación petrolera y gasífera, y otros sectores extractivos representan pilares clave en la estructura económica de la región. A modo de ejemplo, es posible identificar países como Chile que mantiene una tradición minera, cuyo producto de mayor exportación es el cobre que se extrae de la zona norte del país y las exportaciones de litio. En Colombia, por su parte, los principales productos de explotación son el carbón que se centran en los departamentos de la Guajira y el Cesar, además del petróleo y gas natural. Ecuador tiene una exportación clave de petróleo y Bolivia combina su histórico rol como país minero (plata, zinc y otro) con la explotación de hidrocarburos como el gas natural. Al mismo tiempo, destaca México con su actividad extractiva dominante de petróleo. Perú depende en gran medida de las exportaciones del sector de la minería especialmente el cobre, oro y los hidrocarburos; y, Venezuela contiene algunas de las mayores reservas probadas de petróleo y gas natural del mundo, siendo considerado uno de los principales proveedores de petróleo crudo (Zárate *et al.*, 2020: 159-160).

El panorama descrito ilustra que, para estos países, cualquier avance hacia una economía baja en carbono requerirá transformaciones productivas profundas, con efectos directos sobre el empleo, los ingresos fiscales y la reconfiguración de sectores económicos estratégicos.

En países altamente dependientes del extractivismo la reconversión productiva y laboral se vuelve especialmente compleja, toda vez que requiere políticas activas de formación profesional, incentivos para diversificar las cadenas productivas hacia sectores verdes y una protección social robusta con mecanismos específicos de transición justa para las personas trabajadoras de las regiones más afectadas. Además, existe un riesgo importante de resistencia social y política si no se garantiza una transición inclusiva, para ello será fundamental trabajar con las comunidades que dependen del empleo extractivo o las exportaciones primarias, debido a que podrían percibir que los costos recaen sobre ellas, generando conflictos sociales y desconfianza institucional (Zbyszewska & Maximo, 2025).

El gran reto para ALC es transformar su riqueza natural en un desarrollo verdaderamente sostenible. Esto significa hacer compatible el crecimiento económico con la protección del medio ambiente, reduciendo su impacto ambiental y su huella ecológica, especialmente en lo relativo a las emisiones contaminantes, pérdida de biodiversidad y degradación del suelo. Avanzar en esta dirección exige modificar de raíz los actuales modelos de producción, consumo y distribución en la región (CEPAL, 2024a).

#### *4.1.2. Alta informalidad laboral y empleo vulnerable*

ALC enfrenta persistentes niveles de pobreza y desigualdad estructural, con marcadas brechas entre zonas urbanas y rurales, y entre distintos grupos sociales, especialmente en términos étnicos y de género. Una proporción significativa de la población activa se encuentra en condiciones de informalidad laboral, sin acceso a protección social ni estabilidad contractual. Además, muchas comunidades dependen de actividades económicas altamente vulnerables o expuestas a transformaciones productivas derivadas de la transición ecológica.

La OIT informó en 2024 que la tasa de informalidad laboral en ALC alcanzaba el 47,6%, una leve reducción respecto al 48% registrado en 2023. Ello confirma que la informalidad continúa siendo un rasgo estructural del mercado de trabajo regional, con profundas implicaciones para la calidad del empleo y la cohesión social. En efecto, casi la mitad de la fuerza laboral se desempeña bajo condiciones precarias, caracterizadas por ingresos inestables, ausencia de seguridad social y elevada vulnerabilidad económica. Esta situación afecta de manera especial a mujeres y jóvenes, quienes concentran una proporción significativa de los empleos informales (OIT, 2025: 52-57).

La heterogeneidad de la informalidad laboral en el continente americano y caribeño evidencia las dificultades estructurales que enfrenta la región para consolidar mercados de trabajo más inclusivos y regulados. Mientras que en varios países la informalidad continúa alcanzando niveles alarmantes —como en Bolivia (83,9%), Guatemala (83,2%), Honduras (82,6%) y Perú (72,1%)—, en otros, aunque con cifras más moderadas, sigue afectando a una parte signi-

ficativa de la población ocupada, tal es el caso de Ecuador (68,6%), Paraguay (67,3%), Venezuela (58,3%), México (56,4%), Colombia (56,1%) y Argentina (51,6%). En contraste, Chile (27,5%) y Uruguay (28,5%) se ubican como las economías con menores niveles de informalidad en la región, gracias a una institucionalidad laboral y de seguridad social relativamente más consolidada. Estas cifras ponen de relieve que, para gran parte de ALC, la informalidad no solo implica bajos ingresos y ausencia de protección social, sino también una seria limitación para avanzar hacia los objetivos de trabajo decente y para garantizar que la transición ecológica no profundice la desigualdad existente (OIT-ILOSTAT, 2024a).

Diversos organismos internacionales han advertido que, en contextos de alta desigualdad, la transición hacia economías bajas en carbono corre el riesgo de ampliar las brechas sociales si no se implementan políticas redistributivas y mecanismos efectivos de participación social. En este escenario, la persistente informalidad laboral en ALC constituye un obstáculo estructural de primer orden para una transición ecológica justa. La ausencia de contratos, de ingresos estables y de cobertura de seguridad social hace que los trabajadores informales sean particularmente vulnerables, lo que los expone a asumir de manera desproporcionada los costos sociales y económicos que implica el proceso de descarbonización (OIT, 2024b: 14-19).

Resulta evidente que la informalidad laboral constituye un rasgo ampliamente extendido en los mercados de trabajo de la región. No obstante, es igualmente necesario mirar las condiciones socioeconómicas que son especialmente adversas, marcadas por la persistencia de la pobreza y el impacto de la inflación sobre los ingresos de los hogares. Si bien en las últimas décadas se han observado avances, la pobreza sigue afectando a más de una cuarta parte de la población regional (26,8% en 2024), mientras que la pobreza extrema permanece casi inalterada, alcanzando a una de cada diez personas. La inflación elevada y constante ha profundizado estas dificultades, deteriorando las condiciones de vida de amplios sectores y repercutiendo mayor intensidad a los colectivos más vulnerables (OECD *et al.*, 2024a: 22).

En este escenario, una transición ecológica mal diseñada puede generar efectos regresivos sobre la cohesión social. Por ejemplo: medidas ambientales como la introducción de impuestos al carbono, cuando no van acompañadas de mecanismos de compensación específicos, pueden disminuir el poder adquisitivo de los hogares informales y limitar su acceso a bienes y servicios básicos como transporte, energía, agua o alimentos.

De igual manera, la elevada informalidad restringe la capacidad de adaptación de las personas trabajadoras frente a los mayores costos de vida asociados a la transición ecológica, y las excluye del acceso a programas de capacitación, reconversión profesional o subsidios destinados a facilitar el tránsito hacia em-

pleos verdes. También, el eventual cierre de industrias contaminantes como minas, refinerías o centrales térmicas, sin estrategias claras de reubicación laboral o protección de ingresos, podría derivar en pérdidas directas de empleo para colectivos ya precarizados.

Por tanto, incorporar la informalidad laboral en las estrategias de transición justa no constituye un aspecto accesorio, sino una condición indispensable. Solo mediante la integración explícita de este desafío en las políticas públicas de los gobiernos, será posible asegurar que la sostenibilidad ambiental se articule con justicia social, equidad económica e inclusión laboral.

#### 4.1.3. *Protección social*

Uno de los principales desafíos que enfrenta ALC en el marco de la transición ecológica es la debilidad estructural de sus sistemas de protección social, particularmente en comparación con los modelos europeos de bienestar. La cobertura contributiva sigue siendo limitada, fragmentada y fuertemente condicionada por la inserción en el empleo formal. Los sistemas de seguro de desempleo son escasos y poco robustos, la capacitación laboral tiene un alcance restringido y la presencia sindical sigue siendo menor en gran parte de la región. Este conjunto de factores deja a amplios sectores de la población en situación de vulnerabilidad frente a las disrupciones laborales derivadas del proceso de descarbonización.

Asimismo, la cobertura de protección social muestra fuertes desigualdades según género, etnia, edad, empleo y ubicación geográfica. En concreto, la protección contributiva (pensiones y salud) principalmente beneficia a trabajadores formales, urbanos y hombres. *A contrario sensu*, mujeres, trabajadores rurales, pueblos indígenas y jóvenes suelen quedar excluidos de estos esquemas, dependiendo en muchos casos de programas asistenciales con prestaciones limitadas y sin vínculo con el empleo. A este respecto es importante tener en cuenta que la informalidad laboral y la cobertura de la protección social están interrelacionadas. Por este motivo el diseño institucional de los sistemas de protección social se convierte en un factor determinante, cuya relevancia ha sido, en gran medida, subestimada por los gobiernos de la región. Tal como advierte la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2024b: 15-28), el diseño de los sistemas de protección social en ALC debe recibir una mayor atención, puesto que su alcance limitado refleja, y a la vez refuerza, la alta prevalencia de la informalidad laboral.

Los datos de la OIT sobre cobertura de la protección social reflejan una marcada heterogeneidad en ALC. Mientras que algunos países alcanzan niveles elevados de cobertura, próximos a la universalidad como Guyana (100%), Uruguay (95%) y Chile (75,3%), otros muestran desempeños intermedios, como Brasil (71,2%), Panamá (66,1%) y Argentina (65,9%). En el extremo opuesto,

subsisten brechas profundas en naciones donde menos de un tercio de la población accede a al menos una prestación de protección social: es el caso de Guatemala (12,1%), Nicaragua (15,3%), Perú (25,1%), Honduras (30,1%), Venezuela (30,8%), Paraguay (36,1%) y Bolivia (38,4%). Esta divergencia pone de relieve que, mientras algunos países han consolidado instituciones de seguridad social sólidas, amplios sectores de la región permanecen desprotegidos, lo que evidencia un obstáculo para avanzar hacia una transición ecológica justa e inclusiva (OIT-ILOSTAT, s.f.).

En conformidad con el panorama descrito —donde persisten amplias brechas de cobertura en los sistemas de protección social de la región—, resulta pertinente incorporar el planteamiento de Robles & Holz (2023), quienes subrayan que las políticas del mercado de trabajo deben articularse con las políticas de protección social para mejorar la efectividad de una estrategia de transición justa, en particular (aunque no exclusivamente) para los grupos más vulnerables. Un componente igualmente relevante es la integración de programas de protección frente a desastres con los sistemas nacionales de emergencia, de manera que las medidas preventivas y reactivas aumenten la resiliencia social. Esto incluye obras de infraestructura para reducir los riesgos de inundaciones, tormentas e incendios, así como acciones de protección social orientadas a la identificación de la población más expuesta, la provisión de servicios de refugio, alimentos y transporte, y la elaboración de protocolos para la identificación de las prestaciones requeridas después de la ocurrencia de un desastre en un territorio específico.

En este sentido, resulta fundamental consolidar esquemas de protección de ingresos con la más amplia cobertura posible y con niveles de suficiencia adecuados y sostenibles, a fin de mitigar los impactos de las crisis y de los procesos de reestructuración productiva. Un camino viable para la región es la expansión de pensiones no contributivas y otras transferencias básicas, no solo como respuesta al envejecimiento poblacional, sino también en cumplimiento del derecho a la seguridad social consagrado en la Recomendación núm. 202 (OIT, 2012). Ello permitiría avanzar en un plan progresivo de ampliación de la cobertura y los niveles de suficiencia de las prestaciones (Santos *et al.*, 2023: 101-104).

A esta debilidad institucional se suma la escasa oferta de políticas activas de empleo y de programas de capacitación laboral, así como la limitada presencia de organizaciones sindicales en varios países, lo que restringe la capacidad de negociación colectiva y la influencia de los actores sociales en los procesos de reestructuración que conlleva la transición ecológica. Se concuerda con Weller (2025) en la necesidad de avanzar en mecanismos de diálogo social y cooperación internacional, así como en la producción de información estadística confiable sobre empleos verdes, con el fin de orientar políticas públicas que sean más eficaces frente al cambio climático.

En este contexto, la insuficiencia de los sistemas de protección social no solo expone a millones de trabajadores al riesgo de exclusión, sino que compromete la viabilidad misma de una transición justa, en la medida en que los costos recaen de manera desproporcionada sobre quienes tienen menos recursos para afrontarlos. La carencia de mecanismos adecuados de compensación y apoyo, como son los seguros de desempleo, las pensiones mínimas garantizadas o el acceso universal a la salud, profundizan el riesgo de exclusión social, generando mayor pobreza y desigualdad en sectores ya vulnerables. En efecto, las personas trabajadoras que pierdan su fuente de ingreso podrían quedar completamente desprotegidos, sin recursos para afrontar el periodo de transición y con escasas posibilidades de acceder a programas de formación o reinserción laboral.

Frente a este panorama, se vuelve urgente ampliar y fortalecer los sistemas de protección social desde una lógica integral y sostenible. Esto implica no solo garantizar el acceso a seguros de desempleo sólidos, pensiones dignas y servicios de salud universales, sino también diseñar programas de reconversión laboral que acompañen activamente los procesos de transformación productiva. La articulación entre estas políticas sociales y los planes nacionales de acción climática resulta esencial para asegurar que la transición ecológica en ALC vaya de la mano con la defensa del empleo, la equidad y la cohesión social.

#### *4.1.4. Capacidades institucionales y fiscales limitadas*

Los gobiernos de ALC presentan una limitada capacidad fiscal e institucional para financiar transiciones ecológicas y reestructuraciones productivas. Esta restricción se traduce en una vulnerabilidad de los sistemas públicos ante crisis o transformaciones profundas, como la transición ecológica, y se ve agravada por la débil coordinación entre los ministerios que dificulta la implementación de políticas verdes integradas.

Desde una perspectiva histórica, se constata que la recaudación tributaria en ALC ha experimentado un incremento significativo en su participación respecto del PIB. Entre los años 1990 y 2023, el promedio regional aumentó en 6,7 puntos porcentuales (p.p.), impulsado principalmente por el crecimiento de los ingresos derivados del impuesto al valor agregado (IVA) y de los impuestos sobre la renta y las ganancias. Esta evolución permitió una reducción en los promedios de la recaudación tributaria como proporción del PIB entre ALC y los países de la OCDE, que disminuyó de 16,3 p.p. en 1990 a 12,7 en 2023. Si bien, durante la primera década del siglo XXI se observó una tendencia hacia la convergencia con los niveles de la OCDE, esta situación cambió en el decenio siguiente y, tras la pandemia de COVID-19, la distancia volvió a incrementarse (OCDE *et al.*, 2025).

En comparación con los países desarrollados, ALC exhibe una capacidad recaudatoria restringida, lo que condiciona la posibilidad de financiar una transi-

ción ecológica justa. Mientras las economías avanzadas cuentan con un margen fiscal más amplio para sostener inversiones en descarbonización, los países del continente americano enfrentan restricciones estructurales de ingresos que obstaculizan la inversión en infraestructura verde, programas de reconversión laboral y redes de protección social.

Según estimaciones recientes de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2025a: 20), en 2025 los ingresos totales del gobierno central en América Latina alcanzarán un promedio del 18,7% del PIB, debido a un leve aumento de los ingresos tributarios; mientras que, en el Caribe se proyecta un 27,2% del PIB, reflejando una disminución de los ingresos públicos no tributarios, particularmente los provenientes de donaciones externas destinada a la reconstrucción tras el huracán *Beryl*. En cuanto al gasto público, este se mantendría relativamente estable respecto a años anteriores, con promedios del 21,8% del PIB en América Latina y del 30,3% en el Caribe (en el caso latinoamericano, con una recomposición marginal a favor del gasto de capital). Estas cifras, son significativamente inferiores al promedio de los países de la OCDE, lo que pone de manifiesto la limitada capacidad fiscal de los Estados de la región para financiar inversiones estratégicas que acompañen una transición ecológica justa.

El contexto descrito, confirma un prolongado ciclo de bajo crecimiento económico en la región con una expansión promedio del PIB de un 1,2% entre 2016-2025, cifra inferior a los niveles registrados durante los años ochenta. Esta desaceleración es generalizada, en el primer trimestre de 2025, solo 5 de 17 países de ALC alcanzaron una tasa de crecimiento superior al 1%, y solo un país superó el 2%. Las causas son diversas, por ejemplo, en Chile y Colombia destaca el estancamiento de la inversión; en Brasil, la desaceleración del consumo y la inversión; en Perú, el desempeño económico estuvo fuertemente influido por el sector agrícola; en Costa Rica, por la debilidad del sector agrícola y de la construcción; y en México el crecimiento se ha sostenido por el repunte del sector agrícola. No obstante, el consumo continúa siendo el principal motor del PIB, su avance es cada vez más moderado en un entorno de escasa creación de empleo, baja confianza y altas tasas de interés (CEPAL, 2025a: 19).

Las proyecciones económicas sobre el futuro 2025-2026 en ALC, según la CEPAL (2025a: 21-22), anticipan la continuidad de esta trayectoria de bajo crecimiento, con tasas estimadas del 2,2 % en 2025 y del 2,3% en 2026. En efecto, las cifras a nivel subregional prevén que América del Sur crezca por encima del promedio regional, un 2,7% en 2025 y un 2,4% en 2026, mientras que los países de Centroamérica y México presentarán un crecimiento menor, del 1,0% en 2025 y del 1,7% en 2026, a causa de la desaceleración de Estados Unidos. En tanto, el Caribe, altamente expuesto al cambio climático y con elevados costos logísticos, alcanzaría un crecimiento

del 1,8% en 2025 y 1,7% en 2026. La variabilidad de las tasas de crecimiento de los países, evidencian tanto la diversidad de sus condiciones internas, como sus distintos niveles de exposición y capacidad de respuesta ante los desafíos económicos y climáticos.

En el plano institucional, se advierte una notable fragilidad estatal y escasa coordinación en la región, lo cual debilita la capacidad gubernativa para diseñar e implementar estrategias integradas. Solo un número reducido de países han adoptado formalmente presupuestos verdes y la planificación de infraestructura, energía, movilidad e industria suele conducirse sin alineación con objetivos climáticos integrales. Por su parte, la gobernanza climática se caracteriza frecuentemente por una fragmentación interministerial: los ministerios de medio ambiente, economía, finanzas y trabajo operan de forma aislada; aunque existen municipios y ciudades adelantadas en el diseño de planes climáticos, suelen verse obstaculizadas por la falta de articulación interinstitucional. Incluso ciudades pioneras en políticas climáticas como Ciudad de México o Santiago de Chile, enfrentan barreras institucionales y legales, tales como decisiones centralizadas, superposiciones normativas, escasa vinculación con gobiernos locales y barreras para la participación ciudadana y sindical.

En síntesis, la limitada capacidad fiscal e institucional de los Estados de ALC incide directamente en la viabilidad de una transición ecológica justa. En primer lugar, la insuficiencia de recursos públicos restringe la posibilidad de financiar los costes asociados a la reconversión productiva y territorial, tales como los programas de formación y recualificación laboral, los incentivos a sectores estratégicos y el fortalecimiento de las redes de protección social que amortigüen los impactos sociales de la transición. En segundo lugar, la falta de coordinación intersectorial entre los ministerios dificulta la formulación de políticas públicas integradas y coherentes, capaces de articular simultáneamente los objetivos climáticos, sociales y económicos que exige una transición justa. Por último, los proyectos públicos necesarios para avanzar en la transición —como la infraestructura verde, el fomento de energías renovables o las estrategias de adaptación al cambio climático— tienden a ser postergados o quedar supeditados a financiación externa, lo que limita la autonomía de los Estados y retrasa las transformaciones que la región requiere.

## 5. Buenas prácticas

Al comprar la experiencia de ALC con el modelo de la UE, emerge una distancia estructural. Mientras la UE ha conseguido articular un marco jurídico vinculante y coherente —a través de la Ley Europea del Clima y del Pacto Verde Europeo—, respaldados por mecanismos financieros sólidos como el

Fondo de Transición Justa y *Next Generation EU*. En ALC predominan normativas fragmentadas, sin fuentes estables de financiación, ni institucionalización plena del diálogo social.

Ninguna de las naciones de ALC alcanza hoy un nivel de articulación semejante al de la UE. Se destacan los países de Chile y Uruguay que se aproximan más en términos de coherencia política y estratégica, aunque carecen de fondos equivalentes al Fondo de Transición Justa. Por su parte, Colombia y Argentina presentan discontinuidades políticas que obstaculizan la continuidad de sus planes climáticos. Mientras que Brasil y México, pese a contar con marcos legales importantes, mantienen fuertes contradicciones entre su modelo energético fósil y los compromisos de mitigación climática.

De esta comparación se desprende una lección esencial para que la transición ecológica en ALC sea también una transición justa. En este sentido, no basta con disponer de marcos legales o planes estratégicos es imprescindible vincular jurídicamente los compromisos climáticos, fortalecer el diálogo social como pilar institucional y crear instrumentos financieros estables que aseguren la protección laboral y social de las personas trabajadoras y comunidades afectadas. Solo mediante esta vinculación será posible transformar las ventajas comparativas de la región (energías renovables, biodiversidad, reservas minerales, población joven adaptable a nuevas industrias, entre otros) en ventajas competitivas sostenibles orientadas hacia la justicia social y ambiental.

En este sentido, ALC enfrenta el reto de transitar hacia economías bajas en carbono sin reproducir sus brechas sociales, sino más bien cerrándolas. Ahora bien, más que un ejercicio de contraste, este ejercicio comparativo abre la puerta a una cuestión central: ¿Qué buenas prácticas europeas pueden ser adaptadas a la realidad de ALC para propender a que la transición ecológica genere empleo decente, cohesión social y mayor equidad? La respuesta no implica importar mecánicamente instituciones, sino identificar experiencias transferibles, como la integración del principio de transición justa en la normativa climática, la creación de fondos de apoyo territoriales y la consolidación del diálogo tripartito, que puedan coadyuvar a una transición verde inclusiva en la región.

Bajo esta óptica, analizar qué prácticas europeas pueden inspirar o adaptarse al contexto de ALC permite no solo identificar oportunidades de cooperación internacional, sino también evitar la reproducción de errores y diseñar estrategias de transición más equitativas y sostenibles. Sobre esta base, la presente investigación propone identificar algunas líneas de acción que podrían orientar a la región en su tránsito hacia economías bajas en carbono, garantizando que el trabajo decente y la justicia social sigan siendo el núcleo de la transición. Las cuales se exponen a continuación:

### 5.1. Integrar la justicia social desde el diseño de las políticas climáticas

Una de las buenas prácticas más significativas de la experiencia europea es la incorporación temprana del principio de transición justa en la formulación de políticas climáticas. El Pacto Verde Europeo y la Ley Europea del Clima consagraron que «ninguna región ni colectivo quede atrás», elevando la justicia social a un componente esencial de la estrategia de descarbonización. Este enfoque supone que los objetivos de empleo decente, inclusión social e igualdad de género no se añaden de manera posterior o accesoria, sino que se integren desde el origen del diseño normativo y de las políticas públicas.

El aprendizaje para ALC radica en incorporar explícitamente la dimensión laboral y social en las leyes de cambio climático, en los planes nacionales de energía y en las estrategias sectoriales. Esto puede materializarse mediante la adopción de cláusulas laborales vinculantes en los cuerpos normativos ambientales, la creación de comités de seguimiento tripartitos y la exigencia de evaluaciones de impacto social en toda política climática. Un ejemplo, es el marco regulatorio ambiental de la Política Nacional de Residuos Sólidos en Brasil que reconoce formalmente el rol de las organizaciones colectivas de recicladores en la recolección y el reciclaje, adoptando una estrategia de inclusión social de los recicladores en el sistema de gestión de residuos sólidos. (Gomes, Carminha & Memória, 2019: 137-139). Esta visión se ve reforzada por la OIT (2019), que señala que consagra el principio de transición justa como elemento indispensable para garantizar que la sostenibilidad ambiental y la protección social avancen de forma inseparable.

La región cuenta con experiencias parciales —como la Ley Marco de Cambio Climático en Chile, los programas de Empleo Verde en Argentina o los acuerdos sindicales en Colombia—, pero aún carece de marcos integrados que impongan la aplicación de criterios de justicia social en todas las políticas ambientales. Para superar esta fragmentación, se requiere adaptar reglamentos sectoriales (energía, transporte, gestión de residuos, bioeconomía) e incorporar obligaciones explícitas de protección laboral y social. De este modo, se podría elevar la calidad social de la transición, garantizando que los contratos y programas verdes incluyan estándares de trabajo decente, igualdad de género y participación sindical efectiva.

En suma, la incorporación de la justicia social como principio estructural de las políticas climáticas constituye la condición de posibilidad para que la transición ecológica en ALC no reproduzca brechas históricas de desigualdad, sino que contribuya a cerrarlas. Esta idea se refuerza por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que advierte que la descarbonización puede generar amplios beneficios económicos y sociales, pero para aprovecharlos «los países de la región deben crear las condiciones que permitan esta transición y, al mismo tiempo, garantizar que esta sea inclusiva y justa, por lo que los países deben distribuir los beneficios de forma equitativa» (Alfonso *et al.*, 2023:24).

## 5.2. Creación de mecanismos de financiación específicos para la transición justa

Un rasgo distintivo del modelo europeo es la creación de instrumentos financieros específicos para acompañar la transición justa, concebidos no como medidas accesorias, sino como componentes estructurales del Pacto Verde Europeo. Estos mecanismos —entre los que destaca el Mecanismo para una Transición Justa— articulan diversas fuentes de financiación orientadas a mitigar los efectos sociales y económicos de la descarbonización, priorizando el apoyo a regiones y sectores más expuestos. Su valor radica en integrar la dimensión social en la arquitectura financiera de la acción climática, estableciendo una condicionalidad que vincula la inversión verde con la cohesión territorial, la protección del empleo y la creación de oportunidades sostenibles.

En ALC, si bien existen mecanismos de financiación interno y acceso a cooperación internacional, la escala de estos instrumentos es significativamente menor; persistiendo brechas de institucionalidad, sostenibilidad y coordinación público-privada. La región depende en gran medida de bancos de desarrollo como el BID o el Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF), que han impulsado líneas de financiación verde, pero aún carece de un instrumento regional específico y vinculante para la transición justa. Esta carencia se refleja en experiencias parciales, como los proyectos de reconversión en zonas carboníferas del Caribe o en territorios amazónicos vinculados a la explotación petrolera, que si bien, muestran potencial adolecen de recursos estables y de mecanismos sistemáticos de monitoreo y evaluación.

El contraste con la UE, subraya la necesidad de diseñar un Fondo Latinoamericano de Transición Justa, con aportes nacionales e internacionales que incorpore exigencias laborales y sociales inspiradas en el modelo europeo, pero adaptadas a la heterogeneidad productiva y fiscal de la región. Una propuesta de este tipo podría servir como catalizador de cooperación regional e inversión en proyectos verdes con impacto social, vinculando a gobiernos, organismos multilaterales y actores sociales en la definición de prioridades y criterios de asignación.

En suma, ALC requiere avanzar desde una lógica de proyectos dispersos hacia la institucionalización de mecanismos financieros estables, capaces de sostener la transición ecológica sin erosionar el gasto social. La escasez de recursos internos y la dependencia de financiación externa hacen urgente innovar en fórmulas regionales de cooperación financiera, tomando como referencia los logros europeos, pero construyendo un esquema propio, coherente con la realidad fiscal y social de la región. Esta necesidad es reforzada por la CEPAL (2025b: 57), que advierte que los elevados requerimientos de inversión en infraestructura y en acciones de mitigación y adaptación al cambio climático, generan fuertes presiones fiscales que restringen los recursos disponibles para políticas prioritarias de desarrollo inclusivo y sostenible.

### 5.3. Fortalecer la protección social y la capacitación laboral

La transición ecológica no es solo un desafío tecnológico, sino también social y laboral. Sin redes de protección adecuadas, el cierre de industrias intensivas en carbono puede generar impactos sociales severos y exclusión estructural. La experiencia europea demuestra que los sistemas de bienestar consolidados han actuado como amortiguadores frente a los impactos de la transición, permitiendo que las y los trabajadores desplazados mantengan seguridad económica y acompañamiento en los procesos de reconversión. Por el contrario, ALC enfrenta el desafío de ampliar y consolidar sus mecanismos de protección social y formación profesional, en un contexto marcado por alta informalidad laboral y desigualdad.

#### 5.3.1. *Protección social como amortiguador de la transición*

En el caso europeo, los regímenes de seguro de desempleo, asistencia en ingresos y pensiones han contribuido a reducir la vulnerabilidad de las personas que pierden sus empleos en sectores en declive. Este respaldo evita que la transición se traduzca automáticamente en pobreza o exclusión. Para ALC, donde gran parte de la población trabajadora carece de contratos formales y acceso a la seguridad social, el reto es doble, por una parte, es esencial extender la cobertura de protección a las y los trabajadores desplazados por la descarbonización; y, por otra, evitar que la transición verde incremente las desigualdades preexistentes.

Ello implica no solo reforzar los programas de desempleo y asistencia, sino también introducir cláusulas laborales y estándares de trabajo decente en los proyectos vinculados a la transición ecológica —como infraestructura sostenible, hidrógeno verde o energías renovables—, a fin de garantizar salarios justos, protección social y condiciones laborales dignas. Asimismo, resulta indispensable integrar la perspectiva de género, pues la brecha en el acceso a empleos verdes es significativa, las mujeres continúan sobrerepresentadas en sectores de baja remuneración y subrepresentadas en sectores tecnológicos de alto crecimiento.

En el contexto latinoamericano y caribeño, fortalecer los sistemas de protección social constituye una condición imprescindible para sostener una transición ecológica justa. No basta con mitigar los impactos laborales de la descarbonización; es necesario consolidar sistemas universales, integrales y sostenibles, capaces de garantizar ingresos adecuados, acceso a servicios sociales básicos y políticas activas de inclusión laboral. Como advierte la CEPAL (2024b: 13-14), los sistemas de protección social no solo contribuyen a la erradicación de la pobreza y la reducción de las desigualdades, sino que deben transformarse en estructuras resilientes, con capacidad de respuesta ante crisis y cambios estructurales, asegurando equilibrio entre cobertura, suficiencia y sostenibilidad financiera.

### 5.3.2. *Capacitación laboral y reconversión profesional*

En Europa, los programas de formación profesional y capacitación continua han sido determinantes para que las personas trabajadoras en sectores en declive —v.gr. la minería del carbón— puedan acceder a nuevas oportunidades en ámbitos emergentes, como las energías renovables, la rehabilitación energética de edificios o la movilidad sostenible. En este sentido, se concuerda con Martín-Pozuelo (2025: 286-288) en que, alcanzar una transición ecológica auténticamente justa dependerá en buena medida de un sistema regulador que promueva y ofrezca políticas formativas sólidas dirigidas tanto a la ciudadanía como al ámbito del trabajo.

Estas políticas poseen ciertos rasgos comunes que explican su eficacia. En primer lugar, se basan en la anticipación del cambio, es decir, en planificar la capacitación antes de que los empleos desaparezcan, evitando que la respuesta llegue de manera tardía y reactiva. En segundo lugar, promueven la inclusión de colectivos vulnerables, prestando especial atención a jóvenes, mujeres, personas mayores, trabajadoras y trabajadores en situación de informalidad o con baja cualificación. En tercer lugar, se apoyan en una lógica de gobernanza participativa, que involucra activamente a gobiernos, empleadores, sindicatos y centros de formación, garantizando una mayor coherencia y pertinencia de los programas. Finalmente, estas políticas buscan asegurar la certificación y empleabilidad de las competencias adquiridas, de manera que la capacitación no se limite a un proceso formativo abstracto, sino que se vincule a oportunidades reales en el mercado laboral.

La efectividad de la transición ecológica depende no solo de la creación de sectores verdes, sino de la capacidad de reconvertir la fuerza laboral y dotarla de las competencias necesarias para ocupar nuevos empleos sostenibles. Estas políticas resultan esenciales para que las personas trabajadoras puedan adaptarse a las nuevas demandas del mercado laboral verde y, así, evitar que los procesos de descarbonización incrementen la desigualdad social o el desempleo estructural. En esta línea, para elevar la calidad del empleo y la productividad, el BID enfatiza la necesidad de equipar al capital humano de la región con habilidades aliñeadas con las transformaciones tecnológicas, climáticas y productivas, acompañando a los países en la identificación de las competencias actuales y futuras requeridas por las economías verdes (BID, 2024: 6).

En ALC, la eficacia de la capacitación está limitada por la alta informalidad, que excluye a amplios segmentos de trabajadores de los programas de formación vinculados a contratos formales. Además, la débil articulación entre los sistemas de educación, la formación técnica y el mercado laboral dificulta la empleabilidad de quienes completan programas de capacitación. Algunos países han comenzado a implementar iniciativas inspiradas en el modelo europeo, empero su alcance sigue siendo incipiente, dependiendo en gran medida de la cooperación internacional y de financiación externa.

Como corolario, se afirma que la buena práctica europea radica en la concepción de la protección social y la capacitación laboral como dos caras de la misma moneda. Para ALC, el desafío está en ampliar la cobertura de protección social, reducir las brechas de género y fortalecer los sistemas de formación profesional, de modo que la transición verde no reproduzca las desigualdades estructurales de la región, sino que contribuya activamente a superarlas. En esta perspectiva, resulta imprescindible consolidar sistemas de protección social capaces de responder con flexibilidad y resiliencia ante crisis y transformaciones, situando a las personas en el centro de las políticas públicas.

#### 5.4. Institucionalizar la participación y el diálogo social

Uno de los pilares más sólidos de la experiencia europea en materia de transición justa ha sido la institucionalización del diálogo social tripartito, mediante el cual sindicatos, empleadores y gobiernos negocian pactos que acompañan los procesos de descarbonización. Este enfoque no solo legitima las políticas públicas, sino que también reduce los conflictos sociales y facilita la implementación de las medidas de transición, al garantizar que los distintos actores participen desde el diseño hasta la evaluación de las políticas. En efecto, en Europa este diálogo social se traduce en instrumentos vinculantes, como lo son los convenios colectivos que incorporan cláusulas medioambientales, los cuales constituyen verdaderas buenas prácticas en la articulación de sostenibilidad y derechos laborales (Chacartegui, 2023).

En ALC, la situación es más heterogénea y los mecanismos institucionales permanentes de diálogo sectorial son escasos. Existen experiencias puntuales de colaboración en el ámbito de la formación profesional y la reconversión laboral, como las iniciativas del El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) en Colombia o el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) en Chile, muchas de ellas con apoyo de la OIT y de agencias de cooperación internacional, que han promovido la participación de trabajadores y empleadores en los procesos de capacitación vinculados a la transición energética. Sin embargo, estas iniciativas son aún fragmentarias, carentes de continuidad y con escasa articulación interministerial. La ausencia de instancias permanentes de concertación tripartita (ej. comités permanentes) impide escalar y consolidar los resultados obtenidos, reduciendo su impacto en términos de empleo decente y cohesión social.

La oportunidad de mejora en ALC en vista de la realidad europea, consiste en avanzar hacia la creación de Consejos Nacionales de Transición Justa, integrados por ministerios (trabajo, medio ambiente, energía, planificación) junto con organizaciones sindicales, sector privado o empresariado, academia y comunidades locales. Estos consejos podrían desempeñar funciones de planificación, seguimiento y evaluación de las medidas de transición, asegurando que la política climática incorpore desde el inicio las realidades productivas y territoriales y garantice oportunidades de empleo estable con derechos.

En efecto, la región enfrenta dos desafíos comunes: por una parte, la limitada representación sindical, especialmente del sector informal, lo que exige promover su participación efectiva en la formulación e implementación de las políticas de transición; y, por otra, la necesidad de dotar de recursos y formación a los representantes de trabajadores, empleadores y gobiernos para que su participación sea sustantiva en los órganos de decisión y asesoría. Los autores Pucheta & Sánchez (2022: 4-5) subrayan la necesidad de adoptar mecanismos de participación amplios e inclusivos, que involucren a actores públicos y privados, inspirados en experiencias como la Mesa Ampliada del Gabinete Nacional de Cambio Climático de Argentina, donde intervienen sindicatos, empresas y representantes de trabajadores informales en el diseño y ejecución de los planes de adaptación y mitigación. Del mismo modo, se requieren acciones activas de los Estados para proteger la labor sindical frente a represalias y violencia, un problema aún presente en la región.

A nivel regional, aunque ALC no cuenta con una estructura política supranacional comparable a la de la UE, foros como la CELAC, el MERCOSUR, la Alianza del Pacífico, el SICA, o la CARICOM podrían servir como plataformas para acordar principios comunes de transición justa, en línea con las directrices de la OIT, que orienten a los Estados en la integración de la dimensión laboral en sus estrategias climáticas. La cooperación birregional con la UE ofrece una oportunidad trascendental, iniciativas como la *Team Europe Initiative* sobre el desarrollo del hidrógeno verde en Chile o las Asociaciones para una Transición Energética Justa que la UE promueve con países emergentes pueden ser aprovechadas para reforzar la institucionalidad climática y laboral de la región. En la opinión de Da Costa & Caicedo (2023: 22), reforzar la alianza birregional ALC-UE es esencial para diseñar, desde las etapas iniciales, estructuras de gobernanza y planificación que aseguren el éxito del proceso de transición ecológica.

En definitiva, el diálogo social tripartito constituye quizás la herramienta más valiosa que la tradición europea puede ofrecer como referencia. Su adaptación al contexto latinoamericano y caribeño exige un compromiso político sostenido para institucionalizarlo, superar la debilidad de la negociación colectiva en varios países y dar voz efectiva a los actores sociales. Sin este componente, la transición ecológica corre el riesgo de generar resistencia social y de reproducir desigualdades, en lugar de consolidarse como un proceso legítimo y compartido de transformación hacia el trabajo decente y la sostenibilidad ambiental.

### **5.5. Fortalecer la coordinación institucional y la transversalidad de las políticas**

La experiencia de la UE demuestra que las políticas climáticas alcanzan mayor efectividad cuando se articulan con las políticas económicas, laborales y sociales, evitando que cada ámbito avance de forma aislada. En ALC, por el con-

trario a esta realidad, a menudo las políticas ambientales van por un carril y las sociales por otro, lo cual debe corregirse, puesto que reduce su coherencia y limita su impacto. Esta desconexión entre ministerios y sectores constituye uno de los principales obstáculos para una transición ecológica justa en la región.

En este sentido, resulta imprescindible fortalecer los mecanismos de coordinación interinstitucional entre los ministerios de hacienda, trabajo y asuntos sociales, medio ambiente, energía y planificación, a fin de alinear los incentivos fiscales, económicos y sociales que acompañen el proceso de descarbonización en las diversas naciones de la región. La planificación del desarrollo nacional debe integrar la variable climática y la justicia social como componentes inseparables, garantizando que las estrategias de crecimiento incluyan inversiones verdes, empleo decente y medidas de protección social.

Como evidencia un estudio comparativo entre la Ciudad de México y Santiago de Chile, ambas ciudades enfrentan desafíos similares para integrar el cambio climático en sus agendas urbanas, a pesar de ciertas ventajas institucionales en el caso mexicano, como una mayor disponibilidad y uso de información. Persisten problemas estructurales como la gobernanza fragmentada, el acceso desigual a la información y la toma de decisiones jerárquica. Si bien existen oportunidades compartidas —como el liderazgo en redes transnacionales y la posibilidad de alinear objetivos climáticos con políticas existentes—, el cambio climático continúa ocupando un lugar secundario frente al crecimiento urbano. Esta prioridad por el desarrollo económico obstaculiza la incorporación efectiva de la sostenibilidad ambiental, y refleja una desconexión crítica entre los ideales del desarrollo sostenible y su aplicación real (Romero-Lankao *et al.*, 2013: 801-802).

Una práctica destacada en la UE ha sido la integración transversal de la transición justa en las políticas sectoriales —energía, transporte, agricultura, industria o gestión de residuos—, mediante hojas de ruta nacionales que definen objetivos comunes de mitigación, reconversión productiva y empleo sostenible. De esta experiencia, ALC puede extraer una oportunidad de mejora, comprendiendo que la transición ecológica no debe gestionarse desde un único ministerio o sector, sino desde una gobernanza coordinada y multinivel, capaz de armonizar las dimensiones ambiental, económica y laboral.

Para avanzar en esta dirección, los países de la región podrían establecer estrategias nacionales de transición justa, acompañadas de planes sectoriales integrados y mecanismos de evaluación conjunta, con participación activa de los actores sociales. Ello permitiría mejorar la eficiencia institucional, reducir duplicidades, y asegurar la coherencia entre las metas climáticas y los objetivos de empleo y justicia social. En definitiva, queda de manifiesto la importancia de construir una gobernanza coordinada e integrada, pues de lo contrario la transición ecológica puede fragmentarse en iniciativas dispersas, reproduciendo las debili-

dades institucionales y fiscales que históricamente han limitado la capacidad de los Estados latinoamericanos y caribeños para impulsar transformaciones sostenibles y equitativas.

### 5.6. Asegurar que los empleos verdes sean también empleos decentes

La transición ecológica representa una oportunidad de creación de empleo, según estimaciones de la OIT (2012), la transición hacia una economía verde podría generar millones de empleos netos a nivel mundial en las próximas décadas, siempre que este acompañada de un conjunto de políticas apropiadas. En efecto, afirma que, si va acompañada de la combinación coherente de políticas públicas, una economía verde también puede crear más y mejores empleos, sacar a las personas de la pobreza y promover la inclusión social. La UE ya evidencia este fenómeno en sectores como las energías renovables, la construcción sostenible, la movilidad eléctrica y la rehabilitación energética, donde el crecimiento del empleo ha sido acompañado de políticas específicas orientadas a garantizar la calidad del trabajo y la protección social.

Para ALC el potencial es igualmente significativo, a saber, países como Brasil, México o Chile se han posicionado como referentes en el desarrollo de energías renovables; mientras otras naciones muestran avances en agricultura sostenible, servicios ecosistémicos como la reforestación o el ecoturismo, y en la gestión de residuos y reciclaje. Sin perjuicio de ello, el verdadero desafío no reside únicamente en crear nuevos empleos, sino en asegurar que estos empleos sean decentes, es decir, que ofrezcan salarios dignos, protección social, condiciones de trabajo seguras y respeto a los derechos fundamentales en el trabajo. Con todo, es esencial garantizar condiciones adecuadas de salud en el trabajo dentro de los nuevos sectores verdes, donde emergen riesgos específicos (exposición a altas temperaturas, manejo de tecnologías nuevas o tareas en exteriores) que exigen medidas preventivas y cobertura de seguridad social.

Un aspecto de la justicia laboral en la transición es garantizar condiciones de trabajo decente en los nuevos empleos verdes. La experiencia demuestra que verde no siempre equivale a decente. De hecho, si no se regulan adecuadamente, los nuevos sectores sostenibles pueden reproducir formas de precarización laboral, como la temporalidad en proyectos de reforestación, la subcontratación masiva en parques solares o inseguridad laboral en los servicios de reciclaje. Conscientes de este riesgo, la UE ha incorporado de manera explícita cláusulas laborales y diálogo social en la ejecución de proyectos financiados con fondos climáticos, reforzando la vinculación entre sostenibilidad ambiental y justicia social a través de la integración de estándares laborales en sus políticas climáticas.

En este sentido, sería una buena práctica para los Estados de ALC el incorporar en sus legislaciones climáticas y en los programas de financiación verde

exigencias de cumplimiento de la normativa laboral y de protección social, así como, mecanismos de participación sindical y comunitaria. Esto incluye promover que los empleos verdes estén cubiertos por la negociación colectiva o por nuevas formas de organización de los trabajadores en los sectores emergentes, de modo que la transición ecológica contribuya a fortalecer y no debilitar los derechos laborales.

Igualmente, una transición justa exige romper las brechas de género, edad y etnia que históricamente han caracterizado el mercado laboral latinoamericano y caribeño. Para ello, deben impulsarse programas de formación inclusiva, cupos laborales específicos y medidas de igualdad que garanticen que mujeres, jóvenes, trabajadores informales, comunidades indígenas y rurales puedan acceder a las oportunidades de la economía verde. En este sentido, destaca la Estrategia Regional para la Formalización (OIT, 2024b: 39-45) en ALC para los años 2024-2030, la cual sostiene que la transición debe estar guiada por un enfoque interseccional que promueva la equidad en el acceso al trabajo decente, con medidas específicas para poblaciones vulnerables, reconociendo que la informalidad afecta de manera desproporcionada a mujeres, jóvenes y pueblos originarios, especialmente en áreas rurales y sectores excluidos del desarrollo productivo formal.

En suma, la convergencia entre transición ecológica y trabajo decente constituye un requisito indispensable para que el proceso no solo reduzca emisiones y genere nuevas industrias, sino que también se convierta en un motor de inclusión social, cohesión territorial y dignificación del trabajo en ALC. En otras palabras, verde no es suficiente debe conjugarse con decente.

### 5.7. Consagrar marcos legales y metas claras

La experiencia europea evidencia que la existencia de objetivos jurídicamente vinculantes constituye un elemento decisivo para orientar las políticas de transición ecológica. La Ley Europea del Clima que fija la meta de neutralidad climática para 2050 y establece trayectorias intermedias de reducción de emisiones, es un ejemplo de cómo un marco normativo ambicioso ofrece certeza jurídica, previsibilidad y capacidad de movilización de recursos. A tal efecto, el Derecho se configura no solo como una herramienta ambiental, sino también socioeconómica, al asegurar que la transición justa forme parte integral de las políticas climáticas y de empleo.

En ALC, varios países han anunciado metas de descarbonización hacia mediados de siglo e incluso han avanzado en leyes de cambio climático —como Chile o México—. No obstante, estas normas suelen carecer de disposiciones específicas que vinculen los compromisos climáticos con la dimensión social y laboral. Incorporar en las legislaciones climáticas la noción de transición justa, en los términos promovidos por la OIT, permitiría anclar los compromisos socia-

les en el marco jurídico, asegurando continuidad más allá de los cambios de gobierno y otorgando mayor legitimidad a las políticas públicas (Olmos, 2023).

El modelo europeo ofrece un ejemplo de cómo un marco jurídico vinculante ambicioso puede, al mismo tiempo, impulsar la innovación tecnológica, atraer inversión y proteger a las personas trabajadoras y comunidades afectadas. ALC podría orientarse hacia un enfoque similar, elevando su nivel de ambición climática mediante planes sociales detallados que fortalezcan la protección laboral, la creación de empleos sostenibles y la cohesión territorial. Ello contribuiría no solo a reforzar la legitimidad interna, sino también a posicionar a la región en las negociaciones internacionales, mostrando que la financiación climática se ejecuta conforme a los criterios de justicia social y sostenibilidad inclusiva.

El desafío actual consiste en consolidar los marcos regionales ya impulsados por organismos como la OIT y la CEPAL, reforzando su implementación y alineando las políticas nacionales con sus directrices. La promoción de principios compartidos de transición justa —como la no regresividad social, la equidad de género, el respeto a los pueblos indígenas y la protección de las comunidades rurales— puede ofrecer a la región una brújula común para orientar sus políticas climáticas y laborales. En esta línea, plantean los autores Levy, Messina & Contreras (2023: 27-31) que avanzar hacia una mayor armonización regulatoria y un diseño de mercado coherente entre países resulta esencial para fomentar la integración regional, optimizar los recursos energéticos, reducir las asimetrías y generar condiciones propicias para la inversión sostenible y el empleo verde. Un marco de cooperación de este tipo, aunque sea de *soft law*, coadyuvaría a fortalecer la coherencia regional y aumentar la capacidad de ALC para negociar apoyo y financiación internacional, en especial con la UE y otros socios estratégicos.

## 6. Conclusiones

El análisis desarrollado demuestra que, durante la última década, ALC ha avanzado de manera significativa en la construcción de marcos normativos y compromisos climáticos, reflejados en la ratificación del Acuerdo de París, la presentación de Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC) y la promulgación de leyes marco de cambio climático en varios países de la región. Sin embargo, estos progresos normativos son incipientes y no han sido acompañados por una integración sustantiva de la dimensión laboral y social de la transición ecológica. Con la excepción de la Ley Marco de Cambio Climático de Chile (Ley n.º 21.455) publicada el 13 de junio del año 2022, que incorpora expresamente el principio de transición justa, la mayoría de las legislaciones se limita a menciones marginales sobre empleo verde o capacitación, sin establecer mecanismos concretos de implementación ni financiación.

Al contrastar esta realidad con la experiencia de la UE, se observa que la combinación entre un marco jurídico robusto, políticas públicas integrales y mecanismos financieros específicos ha permitido institucionalizar la transición justa, dotándola de previsibilidad, legitimidad y capacidad de movilización. Los instrumentos europeos han evidenciado que la coherencia normativa, el diálogo social tripartito y la articulación territorial son condiciones indispensables para que la descarbonización no se traduzca en exclusión, sino en cohesión social y empleo decente.

En ALC, persisten desafíos estructurales que coartan su capacidad de transitar hacia un modelo sostenible, a saber, tasas de informalidad laboral, heterogeneidad productiva, debilidad institucional y limitadas capacidades fiscales. Tal como advierte la CEPAL, la descarbonización podría afectar a sectores intensivos en empleo (v.gr. minería, hidrocarburos, transporte, agroindustria), en los cuales, predominan condiciones precarias o informales y donde la ausencia de planes de reubicación laboral y redes de protección adecuadas podrían derivar en incrementos de pobreza y conflictividad social. La OIT ha señalado reiteradamente que, sin anticipación, formación y redes de protección efectiva, la transición corre el peligro de ahondar las desigualdades en lugar de reducirlas.

De allí que la respuesta a la pregunta de investigación planteada —¿qué buenas prácticas europeas pueden ser adaptadas a la realidad de ALC para propender a que la transición ecológica genere empleo decente, cohesión social y mayor equidad?— no se limite a una simple transferencia mecánica de modelos, sino que implique procesos de adaptación contextualizada y aprendizaje institucional. Las siete buenas prácticas analizadas en este trabajo muestran un camino posible y configuran una hoja de ruta para la integración de la justicia social en las políticas climáticas desde su diseño hasta su implementación, el establecimiento de mecanismos de financiación específicos y determinados, el fortalecimiento de la protección social y la capacitación laboral, la institucionalización del diálogo social tripartito, la promoción para que los empleos verdes sean también empleos decentes, y la consagración de metas jurídicas vinculantes mediante la articulación de marcos regionales de orientación común.

En definitiva, la región no debe limitarse a replicar el modelo europeo ni tampoco a repetir los errores del modelo extractivista. ALC cuenta con oportunidades únicas: un elevado potencial en energías renovables, una notable biodiversidad, importantes reservas de minerales críticos y una población joven que le otorgan ventajas comparativas para liderar una transición ecológica con sello propio. Aprovechar estas oportunidades exige consolidar marcos de gobernanza estables, diseñar fondos dedicados a la transición justa, ampliar los espacios de participación tripartita, establecer estándares laborales vinculantes, fortalecer la cooperación tecnológica y financiera internacional, así como elevar la ambición climática bajo criterios de justicia social. De esta forma, será posible construir

un camino innovador de desarrollo hacia una transición verde, laboralmente inclusiva y socialmente justa.

De cara al futuro, ALC tiene la oportunidad de diseñar un modelo propio de transición ecológica, competitivo y sostenible, inspirado en las mejores prácticas europeas pero enraizado en su historia y en sus desigualdades. Ese modelo deberá situar al trabajo en el centro del proceso, no como variable de ajuste, sino como motor de innovación, inclusión y justicia, que sea, al mismo tiempo, ambientalmente responsable y socialmente digno.

## 7. Referencias bibliográficas

- ALFONSO, Mariana, BAGOLLE, Alexandre, BAPTISTA, Dulce, Bos, Marfa, FAZEKAS, Andreas, SCHWARTZ, Liora, VOGT-SCHILB, Adrien & URQUIDI, Manuel (2023). *Advancing a Just Transition in Latin America and the Caribbean*. Washington D.C.: Inter-American Development Bank (IDB).
- ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*. Resolución A/RES/70/1, Nueva York, 25 de septiembre de 2015.
- ASSUSA, Gonzalo (2022). «¿La región más desigual del planeta? Un análisis sociológico de las ideas, evaluaciones y actitudes hacia la desigualdad en América Latina y el Caribe». En P. VOMMARE y P. BAISOTTI (eds.), *Persistencia y emergencia de las desigualdades en América Latina. Sociedades latinoamericanas* (pp. 237-260). Cham: Springer. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-90495-1\\_11](https://doi.org/10.1007/978-3-030-90495-1_11)
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID) (2024). *Índice de Mejores Trabajos 2024: calidad del empleo en América Latina: entre la informalidad y salarios que no alcanzan*. Washington D.C.: BID.
- CHACARTEGUI JÁVEGA, Consuelo (2023). «Sostenibilidad y trabajo decente: el papel de los agentes sociales». *Documentación Laboral*, 128, 51-68.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) & BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID) (2020). *Hoja de ruta para la acción climática en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) (2024a). *Panorama de los recursos naturales en América Latina y el Caribe 2023*. Santiago de Chile: CEPAL.
- (2024b). *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2024*. Santiago de Chile: CEPAL.
- (2025a). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2025*. Santiago de Chile: CEPAL.
- (2025b). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2025*. Santiago de Chile: CEPAL.
- COMISIÓN EUROPEA (2010). *Estrategia Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador* (COM(2010) 2020 final). Bruselas: Comisión Europea.
- (2019a). *El Pacto Verde Europeo*, COM(2019) 640 final, Bruselas, 11 de diciembre de 2019. Comisión Europea. (2019). *El Pacto Verde Europeo*, COM(2019) 640 final, Bruselas, 11 de diciembre de 2019.

- (2019b). *Paquete de energía limpia para todos los europeos*. Bruselas: Comisión Europea.
  - (2020a). *Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030. Reintegrar la naturaleza en nuestras vidas* (COM(2020) 380 final). Bruselas, 20 de mayo de 2020.
  - (2020b). *Un nuevo plan de acción para la economía circular: por una Europa más limpia y más competitiva* (COM(2020) 98 final). Bruselas, 11 de marzo de 2020.
  - (2020c). *Una oleada de renovación para Europa: ecologizar nuestros edificios, crear empleo y mejorar la calidad de vida* (COM(2020) 662 final). Bruselas, 14 de octubre de 2020.
  - (2020d). *Estrategia «De la Granja a la Mesa» para un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente* (COM(2020) 381 final). Bruselas, 20 de mayo de 2020.
  - (2021a). «*Fit for 55*: cumplimiento del objetivo climático de reducir las emisiones en al menos un 55% de aquí a 2030». Bruselas, 14 de julio de 2021.
  - (2021b). *Estrategia de la UE de adaptación al cambio climático: por una Europa resiliente al clima* (COM(2021) 82 final). Bruselas, 24 de febrero de 2021.
- COMISIÓN MUNDIAL SOBRE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO (1987). *Nuestro futuro común (Informe Brundtland)*. Nueva York: NU.
- CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO (1992). *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. Río de Janeiro: NU.
- DA COSTA, Rita & CAICEDO, Adriana (2023). *Expandir el potencial de la alianza UE-ALC: enfoques integrados para la transición verde justa en América Latina y el Caribe. Documentos de Trabajo*, n.º 83 (2.ª época). Madrid: Fundación Carolina.
- DOOREY, David (2017). «Just transitions law: Putting labour law to work on climate change». *Journal of Environmental Law and Practice*, 30(2), 201-239.
- GOMES, Ana, CARMINHA, Uinie, & MEMÓRIA, Carolina (2019). «A Destinação dos Resíduos Sólidos das Empresas Inovadoras: a Lei do Bem eo seu papel na sustentabilidade ambiental e social». *Sequência (Florianópolis)*, (82), 120-145.
- LEVY, Antonio, MESSINA, Diego y CONTRERAS LISPERGUER, Rubén (2023). «Hacia una planificación sostenible para una transición energética justa en América Latina y el Caribe: análisis de mejores prácticas en países seleccionados». Serie *Recursos Naturales y Desarrollo*, n.º 209. Santiago de Chile: CEPAL.
- MARTÍN-POZUELO LÓPEZ, Ángela (2025). «La mejora de la formación medioambiental, clave para alcanzar una transición ecológica justa». *Lan Harremanak - Revista de Relaciones Laborales*, 53, 257-292. <https://doi.org/10.1387/lan-harremanak.27193>
- NACIONES UNIDAS (1992). *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)*. Nueva York: Naciones Unidas.
- (1997). *Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. Kioto: Naciones Unidas.
  - (2015). *Acuerdo de París de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. París, 12 de diciembre de 2015.
- OLMOS GIUPPONI, Belen (2023). «Just Transition in the Global South: Alternative Approaches from Latin America». *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 39 (3-4), 381-392. <https://doi.org/10.54648/ijcl2023025>
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (ILOSTAT) (2024a). *High rates of informality in developing countries: Informal employment rate, latest year*. Ginebra: OIT.
- (s. f.). *Social protection coverage around the world: Share of population covered by at least one social protection benefit (latest year)*. Ginebra: OIT.

- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) (2012). *Recomendación númer. 202: Pisos de protección social*. Ginebra: OIT.
- (2012). *Working towards sustainable development: Opportunities for decent work and social inclusion in a green economy*. Geneva: OIT.
  - (2024b). *Estrategia de formalización para América Latina y el Caribe 2024-2030*. Ginebra: Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
  - (2025). *Panorama laboral 2024*. Ginebra: OIT.
  - (2013). *Políticas de empleo verde*. Ginebra: OIT.
  - (2015). *Directrices para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos*. Ginebra: OIT.
  - (2019). *Declaración del Centenario para el Futuro del Trabajo*. Ginebra: OIT.
  - (2023). *World Employment and Social Outlook: Trends 2023*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE); BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA (CAF); COMISIÓN EUROPEA (2024a). *Perspectivas económicas de América Latina 2024: Financiando el desarrollo sostenible*. OECD Publishing, París.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE) (2024b). *Towards better social protection for more workers in Latin America*. París: OECD Publishing.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE); COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL); CENTRO INTERAMERICANO DE ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS (CIAT) (2025). *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2025*. París: OECD Publishing.
- PUCHETA, Mauro & SÁNCHEZ, Ana (2022). «Just Transition in the Global South: Perspectives from Latin America». *ETUI Research Paper - Policy Brief*, 7, 1-8. <https://doi.org/10.2139/ssrn.4243526>
- ROBLES, Claudia y HOLZ, Raúl (eds.) (2023). «El futuro de la protección social ante la crisis social prolongada en América Latina: claves para avanzar hacia sistemas universales, integrales, sostenibles y resilientes». Serie *Políticas Sociales*, n.º 246. Santiago de Chile: CEPAL.
- ROMERO-LANKAO, Patricia, HUGHES, Sara, ROSAS-HUERTA, Angélica, BORQUEZ, Roxana y GNATZ, Daniel (2013). «Institutional Capacity for Climate Change Responses: An Examination of Construction and Pathways in Mexico City and Santiago». *Environment and Planning C: Government and Policy*, 31, 785-805. <https://doi.org/10.1068/c12173>
- SANTOS GARCÍA, Raquel, FARÍAS, Consuelo y ROBLES, Claudia (coords.) (2023). *La protección social de los ingresos en América Latina y el Caribe: debates sobre opciones de política*. Santiago de Chile: CEPAL.
- WELLER, Jürgen (2025). *Empleos verdes y sistemas de protección social: aportes a la transformación del modelo de desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL.
- WHILE, Aidan & EADSON, Will (2021). «Zero carbon as economic restructuring: Spatial divisions of labour and just transition». *New Political Economy*, 27(3), 385-402. <https://doi.org/10.1080/13563467.2021.1967909>
- ZÁRATE, Ruth, VÉLEZ, Claudia y CABALLERO, José (2020). «La industria extractiva en América Latina, su incidencia y los conflictos socioambientales derivados del sector minero e hidrocarburos». *Revista Espacios*, 41(24), 154-167.
- ZBYSZEWSKA, Ania, & MAXIMO, Flavia (2025). «Narratives of sustainable work in mining-affected communities: Gleaning a decolonial concept». *International Labour Review*, 164(1).