



Balance de las negociaciones sobre cambio climático de la COP26

Confederación Sindical de trabajadores y trabajadoras de las Américas (CSA)

Diciembre 2021

Los resultados finales de la 26ª Conferencia de las Partes de la Convención Marco sobre Cambio Climático - COP26 refuerzan las preocupaciones marcadas por la Confederación Sindical de las Américas (CSA) en su [posicionamiento previo](#) al inicio de la misma. Resulta preocupante cómo, mientras la crisis climática es cada vez más evidente y sus impactos mayores, las negociaciones una vez más se alejan de las demandas de la clase trabajadora, las comunidades y los pueblos, principalmente del Sur Global.

Asimismo, subrayamos la distancia entre lo que los gobiernos presentan ante las COP y lo que hacen efectivamente a nivel nacional. Esto ha sido una constante de las negociaciones para enfrentar el cambio climático y esta COP26 no ha sido una excepción.

La ambición climática y la transición justa

A pesar de que la COP26 reconoció la importancia que tiene la mejor información científica para la efectividad de la acción climática, la formulación de políticas en la materia y acogió con beneplácito la contribución que brinda el 6º Informe del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC por su sigla en inglés)¹, hasta el momento, las negociaciones de la CMNUCC han dado como resultado Contribuciones Nacionalmente Determinadas (CND) que nos llevarían a un aumento de 2,7°C hasta el final de 2100 y un incremento de las emisiones del 16% para 2030, en relación al 2010.

En este escenario, el Pacto de Glasgow para el Clima sólo se limitó a reconocer *“que para limitar el calentamiento global a 1,5°C se requiere una reducción rápida, acusada y sostenida de las emisiones mundiales de GEI, que incluya la reducción de las emisiones mundiales de dióxido de carbono en un 45% para 2030 con respecto al nivel de 2020, hasta llegar al cero neto a mediados de siglo, así como fuertes reducciones de otros GEI”*².

En otro punto vinculado a la mitigación, el Pacto “exhorta” a las partes a que aceleren el desarrollo, el despliegue y la difusión de tecnologías y la adopción de políticas para la transición hacia sistemas energéticos con bajas emisiones, así como la eliminación gradual de

¹ En dicho Informe se concluye que a menos que las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) se reduzcan de manera inmediata, rápida y a gran escala, limitar el calentamiento a cerca de 1,5°C o incluso a 2°C será un objetivo inalcanzable.

² Punto IV 17 FCCC/CP/2021/L.13 - https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cp2021_L13S.pdf



subvenciones a los combustibles fósiles, reconociendo que se necesitará apoyo para lograr una transición justa.

En definitiva, esta nueva decisión de la Conferencia de las Partes (FCCC/CP/2021/L.13), sigue el mismo esquema de los últimos documentos emitidos por las COP: un texto donde se reconoce, exhorta, observa, destaca, pone en relieve, insta, acoge, toma nota e invita, pero no decide nada. Un compilado de intenciones donde se apela a la buena voluntad de las partes.

Creemos que es un avance positivo que el Pacto de Glasgow como decisión final de la COP26 (Dec. CP-/26) incorpore la transición justa (TJ) en diferentes puntos del documento, a diferencia del Acuerdo de París que solo lo incluyó en el preámbulo. La TJ es mencionada en los apartados de mitigación y de implementación, reconociendo la necesidad de apoyar dichos aspectos: tanto en los procesos de transición hacia la generación de energía baja en emisiones como para la reducción gradual del uso de carbón y la eliminación de los subsidios a los combustibles fósiles. Se trata de áreas de la negociación que están dirigidas a los países más pobres y vulnerables en línea con sus circunstancias nacionales.

En el apartado sobre implementación se reconoce la necesidad de asegurar una TJ con el objetivo de erradicar la pobreza y la creación de trabajo decente y de calidad haciendo que los flujos financieros sean consistentes con el camino hacia un desarrollo con bajas emisiones incluso mediante la transferencia de tecnología.

Como ocurre con otros conceptos en este tipo de negociaciones, es probable que la TJ se esté utilizando para legitimar mecanismos o procesos en los que la naturaleza original del principio se diluye. La mención nominal de la TJ en la decisión final sobre los mecanismos de mercado de carbono del Artículo 6 del Acuerdo de París da cuenta de ello. **Llamamos la atención y manifestamos la preocupación sobre el hecho de que la perspectiva de TJ esté siendo reinterpretada por gobiernos y empresas vaciando la connotación sindical y laboral del propio concepto.**

En este sentido, es necesario problematizar los avances de estos acuerdos. Los apoyos políticos a la TJ corren el riesgo de estar legitimando el discurso y perspectivas del crecimiento y la economía verde y de la prosperidad económica asociada a las emisiones cero neto. Este riesgo se expresa en la posibilidad de que los países instalen estas perspectivas como mecanismos ordenadores en los planes de desarrollo pero también en la cooperación al desarrollo. Esto puede estar creando nuevas barreras para el desarrollo sustentable de países del Sur Global.

En este mismo sentido, las discusiones siguen sin vincular de manera estructural la dimensión social y de derechos humanos en las propuestas de TJ. Además, no han generado un espacio



para que las organizaciones de los trabajadores y las trabajadoras contribuyan de manera estructural en estas discusiones.

La financiación para enfrentar el cambio climático

Una vez más son postergadas las respuestas sobre el financiamiento climático. La promesa de movilizar 100.000 millones de dólares anuales continúa sin definición y posterga la decisión para 2025. Un avance, aunque insuficiente, refiere al reconocimiento de la necesidad del aumento de recursos para la adaptación climática para 2025. Sin embargo, es corto en relación con las demandas.

En materia de **Pérdidas y Daños** se avanza en el debate pero siguen sin abordarse los medios de financiación. Este tópico es de los más relegados de las negociaciones porque los países desarrollados evitan afrontar la responsabilidad histórica como principales responsables del cambio climático. Para los países desarrollados, relegar esta negociación es compatible con la decisión de evitar discutir sobre las responsabilidades comunes pero diferenciadas. Si bien se hace referencia al Mecanismo Internacional de Varsovia (VIM) del año 2013 y a la Santiago Network lanzada en la COP25 como elemento de “acción y apoyo” de la relegada VIM, sigue sin tener el impulso necesario para introducir la discusión de fondo sobre como articular mecanismos de cooperación financiera con los países más castigados por los efectos del cambio climático.

Como ya planteaba la CSA, la **Financiación** además de ser un aspecto clave para enfrentar la crisis climática y ambiental para los países del Sur Global, es una cuestión de alta sensibilidad que fue debatida en esta COP a partir de los anuncios del gobierno de Argentina y la propuesta de compromisos de financiamiento a cambio de aliviar la carga de la deuda externa. La iniciativa es de carácter político y se dirige a las instituciones financieras internacionales como una propuesta alternativa para enfrentar la carga del pago de la deuda externa de este país. Es necesario considerar que cualquier alivio a la deuda externa de los países del Sur Global no debe implicar una profundización del proceso de financierización de la economía y la naturaleza y no puede implementarse con mecanismos de tipo compensatorios para los países. Compensar las emisiones en una región geográfica con proyectos en otra región no es reducir emisiones.

Las restricciones al financiamiento ya fueron planteadas como preocupantes por parte de la CSA y se alertó sobre el riesgo de que el financiamiento implicara nuevas formas de endeudamiento. Los mecanismos y fuentes de financiamiento deben basarse en principios de justicia, autonomía, transparencia y en decisiones tomadas democráticamente.

El **Foro de Medidas de respuesta** es un espacio que surge de la CMNUCC donde se hace referencia a los países que se ven afectados por las acciones para prevenir el cambio climático.



Este espacio al que se “relegó” la TJ fue liderado políticamente por los países exportadores de petróleo que se veían amenazados financieramente por la transición energética. Esto ensombrece un poco la verdadera intención de este espacio que debe enfocarse en los efectos sobre las poblaciones, las comunidades, la perspectiva de género, entre otros.

Si bien se reconoce la iniciativa que promueve el apoyo financiero mediante la Declaración de apoyo de las condiciones para una transición justa internacional, el trabajo del Comité de Implementación de las Medidas de Respuestas de Katowice (KCI) y el Foro de Medidas de Respuesta hasta el momento no reflejan la urgencia y la necesidad de avanzar en integrar políticas climáticas y la dimensión social y los impactos que recaen sobre trabajadores/as y comunidades.

La dimensión social no es menor e involucra una variedad enorme de temáticas y aspectos como la vivienda, la salud, la distribución territorial de las personas y de la producción. La dimensión local que involucra a los gobiernos subnacionales es central en estas discusiones y también trae debates sobre trabajo decente en sectores claves como la construcción, la disposición de residuos, la movilidad, el transporte, entre otros.

¿Adiós a los combustibles fósiles?

Como una muestra más de las contradicciones que se observan en estas cumbres, en medio de una fuerte restricción a la movilidad y en el marco de una emergencia sanitaria que puso en riesgo y cuestionó la transparencia y legitimidad de las decisiones al llevarse adelante en medio de estas condiciones, la mayor delegación fue la del lobby de la industria petrolera.

Al mismo tiempo, la presión de China e India en la inclusión de lenguaje más ambiguo y débil en relación a estas emisiones, debilita aún más alcanzar una meta que efectivamente comprometa el abandono paulatino de los combustibles fósiles con planes integrales de transición justa y con participación de trabajadores/as y comunidades.

Es necesario volver a mencionar que aspectos como el uso, control y transferencia de las tecnologías necesarias para pensar transiciones energéticas justas no son aún parte de la agenda fuerte de estas negociaciones o cuando están presentes, es entendido como una oportunidad de negocios que afecta principalmente a los países del Sur Global dependientes de tecnología y conocimiento controlado por países del Norte Global.

El debate sobre la descarbonización de la economía o incluso la transición de sistema energético está enmarcado por la necesidad y urgencia de un cambio de modelo de producción y consumo en los términos en que los plantea la CSA.



Libro de Reglas: Métricas que no solucionan

Esta COP tenía como objetivo finalizar el llamado Libro de Reglas de París que oficia de reglamento de los mecanismos negociados, restaba cerrar los capítulos sobre transparencia, marcos temporales comunes, mecanismos cooperativos. Los marcos generales ahora definidos permiten su implementación aunque falta definir aún algunos elementos. Los acuerdos alcanzados continúan en el camino de instalar y profundizar métricas que no abordan el problema de manera estructural y lo compartimentan separándolo de la dimensión social, laboral y de los derechos.

Las formas de operacionalizar los compromisos establecidos en el Acuerdo de París, legitiman y consolidan la instalación de mercados de carbono y de un comercio de emisiones entre países. No es posible solucionar la crisis climática y ambiental introduciendo los mismos mecanismos que ocasionaron la crisis en primer lugar.

¿Dónde quedó la justicia social?

A pesar de las implicaciones para la salud y el bienestar de las personas que conllevaba organizar una COP en una situación de emergencia sanitaria y a pesar de las claras y alarmantes restricciones a una participación efectiva y la ausencia crónica de transparencia de las negociaciones, la COP26 siguió su curso, fue convocada y realizada de espaldas a los países del Sur Global. Como demandó la CSA en su posicionamiento previo, la COP debía garantizar la seguridad, transparencia y una participación equitativa y efectiva. Los grandes excluidos de los debates fueron los países del Sur Global donde existían restricciones adicionales de movilidad producto de la distribución inequitativa de vacunas a nivel global.

La COP26 no implementó los mecanismos adecuados para garantizar una participación presencial y/o híbrida. Los protocolos de acceso a la sede oficial y al país fueron confusos y erráticos. Queda demostrado que la participación está garantizada para quienes tienen poder y acceso a una presencia física sin restricciones. No en vano, una de las noticias más escandalosas de estas negociaciones fue que la mayor delegación ante la COP26 fue la asociada al lobby de la industria de los combustibles fósiles.

Las declaraciones paralelas no son suficientes

Entre las declaraciones anunciadas por la presidencia, destacamos algunas por presentar fuertes contradicciones:

- La declaración de líderes sobre “bosques y uso de la tierra”³ fue refrendada por más de 130 países que se comprometen a trabajar colectivamente para detener y revertir la

³ [Glasgow Leaders' Declaration on Forests and Land Use - UN Climate Change Conference \(COP26\) at the SEC – Glasgow 2021 \(ukcop26.org\)](https://www.ukcop26.org/en/declaration)



pérdida de bosques y la degradación de los suelos para el 2030. Países como Brasil, denunciado internacionalmente por el desmonte de la protección ambiental y la desprotección generalizada de los pueblos indígenas y comunidades de la Amazonía, también adhirió a la declaración mostrando lo estériles que pueden llegar a ser estas iniciativas. La declaración también plantea el compromiso de llevar adelante una producción de commodities sustentable, que es en sí mismo una contradicción en los términos ya que el modelo de producción y consumo basado en commodities y el agronegocio está en la base de las causas de la crisis ambiental y climática. No solo Estados firmaron la declaración. También lo hicieron diversas empresas transnacionales reconocidas mundialmente por un historial de violación a los derechos humanos. Los mecanismos que aparentemente catalizarían los compromisos de la declaración refuerzan los procesos de financierización de la economía y la naturaleza al introducir activos financieros para la compensación por deforestación evitada.

- El diálogo sobre “bosques, agricultura y comercio de commodities”⁴ (FACT por su nombre en inglés) lanzado en la Cumbre de Líderes al inicio de la COP y que fuese apadrinado por el Reino Unido, plantea que los commodities son esenciales en el crecimiento económico, para la reducción de la pobreza y contribuyen a reducir la inseguridad alimentaria. Plantea la promoción del desarrollo sostenible alineado a la promoción de commodities agrícolas, desconociendo por completo los impactos en los derechos laborales, humanos y ambientales que la producción de commodities ha dejado en nuestros territorios. Si bien no constituye una declaración en sí misma, es un excelente ejemplo de diálogos multipartes⁵ donde no están convocados los sindicatos ni las comunidades y donde las perspectivas que se promueven son engañosas.
- Compromiso de reducción de las emisiones de metano en un 30% para el 2030⁶. Tanto el contenido como su negociación son señalados por ser un proceso poco transparente para su seguimiento y control al no ser vinculante. Además, los compromisos de los países signatarios computan en el acuerdo global, desdibujando las responsabilidades de cada Estado respecto al cambio climático y sin mencionar ni reforzar el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. Si bien plantean el compromiso de transparencia y comparabilidad, no se especifica con cuáles mecanismos operará el compromiso y como se hará efectiva esa transparencia a nivel nacional. No existe una mención a la participación social ni a la garantía de diálogo social.

⁴ [Forests, Agriculture and Commodity Trade - UN Climate Change Conference \(COP26\) at the SEC – Glasgow 2021 \(ukcop26.org\)](https://www.ukcop26.org/)

⁵ Respecto al enfoque de mecanismos de múltiples partes interesadas consultar el Resumen Ejecutivo elaborado recientemente por la CSA que aborda la temática en referencia a la cooperación al desarrollo y plantea algunos de los riesgos sobre estos mecanismos: <https://csa-csi.org/2021/11/29/la-csa-realizo-el-evento-continental-cooperacion-al-desarrollo-agenda-2030-y-accion-sindical/>

⁶ <https://www.globalmethanepledge.org/>



- Declaración de transición energética justa en Sudáfrica⁷: En consonancia con la iniciativa de reducción progresiva del uso del carbón, la UE, Francia, Reino Unido, Alemania y EE.UU. se “asociaron” para asistir financieramente con \$8.5 billones de dólares destinados a Sudáfrica en su proceso de transición energética durante los próximos 5 años. Sindicatos de Sudáfrica apoyan una asociación para la transición justa (TJ) en el país, pero al mismo tiempo ven con preocupación la forma acelerada de transición propuesta sin la existencia de un plan social para las comunidades y trabajadores/as y que tampoco detalla de qué forma serán usados estos recursos. Asimismo, se plantea el riesgo de que el mismo programa impulse en su seno una suerte de privatización del sector energético. Esta perspectiva refuerza la necesidad de seguir demandando y reclamando el control público y democrático de la energía y la consideración de la energía como un bien común y un derecho humano.
- Otra de las declaraciones que destaca de manera particular es la titulada “Apoyando las condiciones para una transición justa global. Crecimiento verde, trabajo decente y prosperidad económica en la transición al cero neto”⁸, que presenta un lenguaje más cercano y alineado a las propuestas sindicales. Se menciona la transición justa como en el preámbulo del Acuerdo de París y se hace mención explícita a la necesidad de apoyar a trabajadores/as en su transición a nuevos empleos, la garantía de diálogo social, el aseguramiento de apoyar la transición a la economía formal, la reafirmación del concepto de trabajo decente, el compromiso a incluir información sobre procesos, políticas y medidas de TJ adoptadas en los Reportes de Transparencia Bianual para alcanzar las CND, entre otros. Sin embargo, la declaración deja poca claridad sobre el rumbo que tomarán estos enunciados. La inclusión de las cadenas globales de producción como un sector al que poner atención en sus aportes al cambio climático y por los impactos negativos en términos de derechos humanos, es una importante consideración para los sindicatos. De igual modo, es llamativo el sesgo de esta declaración donde se incluye el respeto y garantía de los derechos humanos solo en su mención a las cadenas globales de producción y no en términos generales, toda vez que los hechos muestran que las violaciones a los derechos humanos, especialmente laborales, son recurrentes en los sectores de energías renovables a través de contratos tercerizados, fuertemente precarizados y donde existe un alto nivel de inseguridad laboral. Asimismo, el abordaje de la debida diligencia en relación a los instrumentos ya existentes de regulación de empresas y derechos humanos constituye un muy bajo

⁷ [Political Declaration on the Just Energy Transition in South Africa - UN Climate Change Conference \(COP26\) at the SEC – Glasgow 2021 \(ukcop26.org\)](https://www.ukcop26.org/en/declaration-on-the-just-energy-transition-in-south-africa)

⁸ [Supporting the Conditions for a Just Transition Internationally - UN Climate Change Conference \(COP26\) at the SEC – Glasgow 2021 \(ukcop26.org\)](https://www.ukcop26.org/en/supporting-the-conditions-for-a-just-transition-internationally)



estándar con el riesgo de perder de vista el alcance y efectividad que tienen los derechos fundamentales del trabajo como la negociación colectiva y la libertad sindical.

La declaración es firmada por 14 Estados, todos provenientes de países industrializados del Norte Global, países donantes que apoyan de manera explícita que los recursos de la cooperación al desarrollo sean destinados a países que implementen políticas de transición justa. La cooperación al desarrollo es una herramienta política potente que debe estar al servicio del bienestar global y proveer soluciones a crisis globales respetando la autonomía y soberanía de los pueblos. El debate sobre los destinos de la financiación al desarrollo es pertinente en un momento en que la COP26 no abordó las cuestiones relativas al financiamiento y siguen sin hacer efectivos los fondos prometidos en la COP15. Sustituir créditos por fondos de la cooperación al desarrollo no solo sería engañoso a los efectos de cómo y quienes contribuyen a frenar el cambio climático. Resulta además ineficaz por la dificultad de garantizar que estos recursos movilizados sean efectivamente destinados a estos objetivos y no se diluyan en planes más amplios que aborden otras temáticas. También queda la duda sobre qué países serían elegibles para el destino de estos fondos, puesto que países de renta media aún en desarrollo no son considerados elegibles para los fondos de cooperación.

Este tipo de declaraciones podrían ayudar a avanzar en algunas temáticas específicas. Sin embargo, las formas y mecanismos que desarrollan para los diálogos a menudo toman la forma de espacios multipartes donde las grandes empresas (principales responsables de violación de los derechos laborales, la degradación de suelos y la pérdida de biodiversidad) participan promoviendo y reproduciendo soluciones a la medida de sus intereses. Al mismo tiempo, debilitan el multilateralismo, quitan la atención de los esfuerzos conjuntos y crean propuestas con menos participación y transparencia que no cuentan con una rendición de cuentas efectiva que reflejen los impactos positivos y negativos de las medidas implementadas.

Las respuestas reales continúan fuera de las COP

Una vez más fuertes manifestaciones de movimientos sociales, sindicales, ambientales y de juventudes se realizaron dentro y fuera del espacio oficial de la Conferencia. Tanto en las manifestaciones en las calles durante el viernes 5 de noviembre y el sábado 6 de noviembre donde más de 100 mil personas marcharon por la justicia climática, como en la Cumbre de los Pueblos y en otras diversas intervenciones que ocurrieron en la entrada de la Conferencia y sus corredores, los pueblos, trabajadores y trabajadoras del campo y la ciudad presencialmente o a través de redes sociales demandaron medidas efectivas, compromiso político con cambios estructurales y el respeto y reconocimiento de los derechos humanos.



Nuestras demandas

Los esfuerzos por asegurar la TJ deben verse reflejados de forma concreta en la implementación del Acuerdo, por ejemplo en los reportes bianuales de transparencia a partir del 2024 o incluidas en las estrategias a largo plazo como una condición necesaria para forzar a las partes a declarar estos procesos de manera oficial.

Las negociaciones en las COP deben asegurar la transparencia no solo con los resultados de las mismas sino también con el monitoreo y rendición de cuentas de los compromisos alcanzados. Los mecanismos de control y de rendición de estos compromisos serán claves para confirmar si las decisiones tomadas fueron o no efectivas en detener el avance del cambio climático y asegurar la vida y el sustento de las personas en armonía con la naturaleza.

La CSA reafirma algunos de los principios que ha defendido como fundamentales para garantizar una transición justa y popular. El componente de justicia del término es imprescindible y se ve reflejado en una diversidad de aspectos. Por tanto, la transición es justa si existe participación de trabajadores/as y sus organizaciones, si se implementan planes en consulta con comunidades y trabajadores/as, si se respetan los territorios y los pueblos que allí viven, si se enfoca en los derechos laborales y humanos, si propone cambios estructurales del modelo de producción y consumo, si apuesta a la integración regional y cooperación entre países en cuestiones que involucran miradas regionales, si incorpora la visión sobre la reproducción de la vida y la vida misma como objetivos centrales, si reconoce la participación de manera efectiva, si posiciona la energía y otros bienes comunes como derechos humanos fundamentales alejándolos de su consideración como mercancías.

Estos y muchos otros principios forman parte de la visión regional sobre transición justa y popular y constituyen reivindicaciones centrales de la clase trabajadora de nuestra región.