

# **México ante la encrucijada de la gobernanza climática**

## **Retos de participación**

**Israel Felipe Solorio Sandoval  
Coordinador**



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

# MÉXICO ANTE LA ENCRUCIJADA DE LA GOBERNANZA CLIMÁTICA

## RETOS DE PARTICIPACIÓN



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

*Rector* • ENRIQUE LUIS GRAUE WIECHERS

*Secretario General* • LEONARDO LOMELÍ VANEGAS

*Secretario Administrativo* • LUIS ÁLVAREZ ICAZA LONGORIA

*Abogado General* • ALFREDO SÁNCHEZ CASTAÑEDA

*Directora General de Publicaciones y Fomento Editorial* • SOCORRO VENEGAS PÉREZ

## FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

*Directora* • CAROLA GARCÍA CALDERÓN

*Secretaria General* • PATRICIA GUADALUPE MARTÍNEZ TORREBLANCA

*Secretario Administrativo* • JUAN MANUEL LÓPEZ RAMÍREZ

*Jefa del Departamento de Publicaciones* • ELVIRA TERESA BLANCO MORENO



FACULTAD DE CIENCIAS  
POLÍTICAS Y SOCIALES

MÉXICO ANTE LA ENCRUCIJADA DE  
LA GOBERNANZA CLIMÁTICA

RETOS DE PARTICIPACIÓN

ISRAEL FELIPE SOLORIO SANDOVAL  
COORDINADOR



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO

México, 2021

Esta investigación, arbitrada a òdoble ciegoö por especialistas en la materia, se privilegia con el aval de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.

Este libro fue financiado con recursos de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico (DGAPA) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), mediante el proyecto òLa política nacional de cambio climático: retos institucionales para la gobernanza ambiental en México (ClimaMex)ö del que es responsable académico el Dr. Israel Felipe Solorio Sandoval, como parte del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) IN303517.

***México ante la encrucijada de la gobernanza climática.  
Retos de participación***

Israel Felipe Solorio Sandoval (Coordinador).

Primera edición: 28 de junio de 2021.

D.R.© Universidad Nacional Autónoma de México.  
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.  
Circuito Cultural Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, C.P. 04510,  
Alcaldía Coyoacán, CDMX.

ISBN: 978-607-30-4729-6

Diseño de portada y cuidado de la edición: Domingo Cabrera Velázquez.

Esta publicación no puede ser reproducida ni en todo ni en parte, ni registrada en, o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electro-óptico, por fotocopia o cualquier otro sin el permiso previo por escrito de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Impreso en México / Printed in Mexico.

*Este libro está dedicado a quienes luchan  
en defensa del territorio y la vida.*



## ÍNDICE

Índice de esquemas, figuras, tablas y gráficas .....	9
Acrónimos .....	11
Agradecimientos .....	15

### PARTE 1

#### INTRODUCCIÓN

1. La gobernanza climática en México frente a las fuerzas sociales .....	19
<b>Israel Felipe Solorio Sandoval / Raúl Romero Gallardo</b>	

### PARTE 2

#### LA INTEGRACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y LAS MUJERES EN LA GOBERNANZA CLIMÁTICA

2. Perspectivas ontológicas sobre la gobernanza ambiental en México .....	51
<b>Claudia Ros Gómez</b>	
3. Cambio climático, extractivismo y formas de organización de las mujeres rurales .....	77
<b>Beatriz Adriana Olivera Villa</b>	
4. La seguridad alimentaria en la política mexicana de cambio climático. Desigualdades desde la perspectiva de género e indígena .....	101
<b>Elena Lazos Chavero / Cloe Miranda</b>	
5. Palabras al viento. Límites (y oportunidades) de la consulta previa como instrumento para integrar a los pueblos indígenas en la gobernanza climática de México .....	129
<b>Ixchel Melisa Guzmán Gómez</b>	

### PARTE 3

#### LA INTEGRACIÓN DE JUVENTUDES EN LA GOBERNANZA CLIMÁTICA

6. ¿Cómo podemos participar los pueblos indígenas en la política climática de México? Una propuesta desde la interculturalidad .....155  
**Mitzy Violeta Cortés Guzmán / Frida Hyadi Díaz González**
7. La evolución del movimiento climático en México: jóvenes activistas y viejos desafíos .....173  
**Alice Poma**
8. Los valores de las juventudes frente a la política del cambio climático en México: una aproximación desde el Modelo Axiológico de las Políticas Públicas .....195  
**Jesús Rivero Casas / Tonatiuh Olimpo Martínez Paredes**

### PARTE 4

#### CONCLUSIONES

9. Conclusiones: Retos, límites y alternativas a la gobernanza climática .....215  
**Raúl Romero Gallardo / Claudia Ros Gómez / Luis Gerardo Rubiera Eslava**
- Sobre los autores .....233

## ÍNDICE DE ESQUEMAS, FIGURAS, TABLAS Y GRÁFICAS

Esquema 2.1	ó Niveles de desarraigo entre naturaleza y cultura .....	54
Tabla 4.1	ó Carencia alimentaria en el municipio de Tatahuicapan de Juárez .....	111
Figura 4.1	ó Localización de los municipios de Tatahuicapan de Juárez y Pajapan en la Sierra de Santa Marta, sur de Veracruz .....	112
Tabla 5.1	ó Origen de las fallas en el proceso de consulta indígena .....	147
Esquema 6.1	ó Instrumentos de la Ley General de Cambio Climático .....	159
Tabla 6.2	ó Problemáticas territoriales .....	167
Tabla 8.1	ó Índice de Variabilidad Axiológica de las Políticas Públicas y compatibilidad axiológica .....	202
Tabla 8.2	ó Indicadores de variabilidad axiológica .....	203
Tabla 8.3	ó Resultados de presencia de valores .....	205
Gráfica 8.1	ó Resultados de la encuesta a jóvenes acerca de la importancia de distintos temas a atender por la política climática en México .....	206
Tabla 8.4	ó Tabla de los Indicadores de Variabilidad Axiológica .....	207



## ACRÓNIMOS

APIIDTT	ó Asamblea de Pueblos Indígenas del Istmo en Defensa de la Tierra y el Territorio
APPJ	ó Asamblea Popular del Pueblo Juchiteco
ADUC	ó Asociación Departamental de Usuarios Campesinos
ANPE	ó Asociación Nacional de Productores Ecológicos del Perú
CAT	ó Climate Action Tracker
CCE	ó Consejo Coordinador Empresarial
CFE	ó Comisión Federal de Electricidad
CEMDA	ó Centro Mexicano de Derecho Ambiental
CENACE	ó Centro Nacional de Control de Energía
CICC	ó Comisión Intersecretarial de Cambio Climático
CIDH	ó Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CIDRS	ó Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable
CIG	ó Concejo Indígena de Gobierno
CNI	ó Congreso Nacional Indígena
COMUCAP	ó Asociación Red de Productoras Bartolina Sisa en Bolivia, la Coordinadora de Mujeres Campesinas de la Paz
CONAMER	ó Comisión Nacional de Mejora Regulatoria
CONAMOVIDI	ó Confederación Nacional de Mujeres Organizadas por la Vida y Desarrollo Integral
CONAMURI	ó Coordinadora Nacional de Organizaciones de Mujeres Trabajadoras Rurales e Indígenas
CONEVAL	ó Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CONTAG	ó Confederación Nacional de los Trabajadores Rurales Agricultores (por sus siglas en portugués)
CONVEAGRO	ó Convención Nacional del Agro Peruano
COP	ó Conferencia de las Partes
CRE	ó Comisión Reguladora de Energía
CRP	ó Clima Reality Project
CSNC	ó Cambiemos el Sistema No el Clima
c3	ó Consejo de Cambio Climático
EJICDMX	ó Primer Encuentro de Jóvenes Indígenas en la CDMX

---

ENCC	ó Estrategia Nacional de Cambio Climático
ENUT	ó Encuesta Nacional sobre el Uso del Tiempo
EZLN	ó Ejército Zapatista de Liberación Nacional
FECORACEN	ó Federación de Cooperativas de la Reforma Agraria de la Región Central de R. L.
FEDEMUC	ó Federación Departamental de Mujeres Campesinas Cundinamarca
FENMUCARINAP	ó Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú
FFF	ó Fridays For Future
FONAES	ó Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad
GEI	ó Gases de Efecto Invernadero
IIPFCC	ó Foro Internacional de los Pueblos Indígenas sobre el Cambio Climático (por sus siglas en inglés)
IMJUVE	ó Instituto Mexicano de la Juventud
INECC	ó Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático
INEGI	ó Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INVA	ó Indicadores de Variabilidad Axiológica
IPA	ó Integración de Políticas Ambientales
IPC	ó Integración de Políticas Climáticas
IPCC	ó Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (por sus siglas en inglés)
IVAPP	ó Índice de Variabilidad Axiológica de Políticas Públicas
IWGIA	ó Grupo de Trabajo Internacional para Asuntos Indígenas (por sus siglas en inglés)
LDRS	ó Ley de Desarrollo Rural Sustentable
LGCC	ó Ley General de Cambio Climático
LIE	ó Ley de la Industria Eléctrica
MC	ó Movimiento Climático
MDL	ó Mecanismos de Desarrollo Limpio
MIPMR	ó Mesa de Incidencia Política de las Mujeres Rurales
NDC	ó Contribución Nacionalmente Determinada (por sus siglas en inglés)
OCDE	ó Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OIT	ó Organización Internacional del Trabajo
OMS	ó Organización Mundial de la Salud

---

ONU	ó Organización de las Naciones Unidas
OSC	ó Organizaciones de la Sociedad Civil
PECC	ó Programa Especial de Cambio Climático
PEF	ó Presupuesto de Egresos de la Federación
PEMEX	ó Petróleos Mexicanos
PIB	ó Producto Interno Bruto
PND	ó Plan Nacional de Desarrollo
PVEM	ó Partido Verde Ecologista de México
RAE	ó Real Academia Española
RECMURIC	ó Red Centroamericana de Mujeres Rurales, Indígenas y Campesinas
REDD	ó Reducción de Emisiones Derivadas de la Deforestación y la Degradación Forestal
SADER	ó Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural
SEGEGO	ó Secretaría General de Gobierno de Oaxaca
SEGOB	ó Secretaría de Gobernación
SEMARNAT	ó Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SENER	ó Secretaría de Energía
SEPI	ó Secretaría de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes
SCJN	ó Suprema Corte de Justicia de la Nación
TLCAN	ó Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UAM	ó Universidad Autónoma Metropolitana
UACM	ó Universidad Autónoma de la Ciudad de México
UNAM	ó Universidad Nacional Autónoma de México
UNESCO	ó Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (por sus siglas en inglés)
UNFCCC	ó Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (por sus siglas en inglés)
XR	ó Extinction Rebellion



## AGRADECIMIENTOS

Este libro es parte de los resultados del proyecto «La política nacional de cambio climático: retos institucionales para la gobernanza ambiental en México (ClimaMex)», financiado por la Dirección General de Asuntos del Personal Académico (DGAPA) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) mediante el Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT). En tiempos de austeridad y recortes a la educación pública, es fundamental reconocer el apoyo y financiamiento institucional para la investigación social en cambio climático.

En este volumen se reúnen muchos de los debates del I y II Seminario Universitario sobre Política Mexicana de Cambio Climático, organizados en el marco del proyecto CLIMAMEX entre 2017 y 2018 en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPYS) de la UNAM. Esta obra sería impensable sin la vívida discusión detonada por dichos eventos, por lo cual, se agradece tanto a los ponentes como a los asistentes haber sido parte de este esfuerzo por repensar la gobernanza climática en México. También se reconoce a las autoridades de la FCPYS, pasadas y presentes, por su persistente apoyo a esta investigación. Por último, es necesario resaltar el papel jugado por el Programa de Investigación en Cambio Climático (PINCC) de la UNAM ¡Gracias por todos los espacios abiertos al proyecto CLIMAMEX y a sus integrantes!

La investigación siempre tendrá un carácter colectivo. Deseo expresar mi gratitud hacia todas y todos los colegas que formaron parte del proyecto CLIMAMEX. Sobra decir que nada de esto hubiera sido posible sin las y los estudiantes que me acompañaron a lo largo del camino, muchos de los cuales también aparecen en la lista de autores de este o el otro volumen de nuestra obra colectiva. La investigación se renueva y es capaz de afrontar los retos de la realidad gracias a los aportes de las y los investigadores en formación. Gracias totales a Ixchel Melisa Guzmán Gómez, Jorge Adrián Guzmán Romero, Sandra Carmona Cárdenas, Claudia Ros Gómez, Ana Gabriela Monroy Chaparro, Jessica Merari Martínez González, Carla Fernanda Miranda Aguilar, Julia Gugerli Lazos, Paulo Emilio García, Griselda Rubalcava Hernández, Luis Gerardo Rubiera Eslava, Mitzy Violeta Cortés y Frida Hyadi Díaz González. Con jóvenes como ustedes, la academia se vuelve un espacio mucho más amable ¡Por eso, tengo una deuda infinita con ustedes!

**Israel Felipe Solorio Sandoval**  
**Ciudad Universitaria, Coyoacán 2021.**



PARTE 1  
INTRODUCCIÓN



# 1. LA GOBERNANZA CLIMÁTICA EN MÉXICO

## FRENTE A LAS FUERZAS SOCIALES

**Israel Felipe Solorio Sandoval**  
**Raúl Romero Gallardo**

### **Crisis climática y fuerzas sociales: una visión desde México**

Para pocos es sorpresa saber que, ante el conjunto de crisis que hoy vivimos (incluyendo la crisis sanitaria derivada por la pandemia de COVID-19), muchos de los entendimientos que daban sentido a nuestra vida cotidiana se han puesto en entredicho. Entre los cambios más trascendentales, sin duda, está el reconocer que pensar en los retos planetarios (como el cambio climático) desde una aproximación ambiental no solamente es reduccionista, sino que afecta la posibilidad del ser humano de hacerles frente (Biermann, 2020, p. 14). Incluso la corriente principal de estudios sobre política ambiental ha comenzado a reconocer que ha sido un error entender el problema como una dicotomía humano vs. medio ambiente (Seghezzeo, 2009; Biermann, 2020). En este contexto, autoras del Norte Global, como Christine Winter (2020), han afirmado con contundencia que los desastres ambientales que hoy padecemos, cambio climático incluido, son resultado de la filosofía política occidental.

En contraste, en América Latina los debates sobre la relación entre las concepciones sobre la naturaleza y la crisis ambiental tienen larga data y han ocupado un lugar central en la literatura. A partir de finales de la década de los noventa del siglo pasado autores como Eduardo Gudynas (1999) apuntaron, ante la creciente preocupación ambiental en América Latina, hacia la importancia de explorar las diferentes conceptualizaciones sobre la naturaleza y la relevancia de recuperar nociones indígenas y campesinas.<sup>1</sup> En palabras

<sup>1</sup> Pineda (2017) apunta que en México fueron Floriberto Díaz (mixe) y Jaime Martínez (zapoteca) los primeros en recuperar las nociones indígenas sobre la naturaleza y el territorio.

de Enrique Leff (1998, p. 15), ñla crisis ambiental vino a cuestionar la racionalidad y los paradigmas teóricos que han impulsado y legitimado el crecimiento económico, negando a la naturalezaö. Han sido, entonces, los debates sobre el capital y su visión utilitarista de los recursos naturales los que han generado visiones alternativas en torno a la relación naturaleza-sociedad, incluyendo propuestas desde enfoques tan diversos como la teoría de la dependencia, neomarxistas, ecosocialistas y comunalistas (Gudynas, 1999; Leff, 1986).

Como señalan Tetreault y Chávez (2020), los impactos de las políticas neoliberales implementadas en México a partir de la década de 1990 pusieron en el centro de la agenda académica y política la cuestión ambiental (igual que en el resto de América Latina; ver Sañudo y Leal, 2018). Mina Lorena Navarro (2013, p. 135) lo expresa de la siguiente manera:

En la última década ha sido notable el ascenso de la conflictividad socioambiental en toda América Latina y en México, debido a una renovada estrategia de despojo y expropiación de lo común, la cual se expresa y al mismo tiempo se produce por la implantación de un nuevo sistema agroalimentario en manos de grandes transnacionales, a costa de la exclusión masiva de los pequeños productores rurales; así como por la continuidad, profundización, intensificación y expansión de proyectos encaminados al control, extracción, explotación y mercantilización de bienes comunes naturales, de la mano del desarrollo de numerosos proyectos de infraestructura carretera, portuaria y enclaves turísticos.

En respuesta, la academia mexicana ha prestado mayor atención a temas como las percepciones del deterioro ambiental entre los pueblos indígenas (Lazos y Paré, 2000), el manejo comunitario de los bosques (Bray *et al.*, 2007), el patrimonio biocultural de los pueblos indígenas (Boege, 2008), y las problemáticas emanadas de la creciente actividad minera (López y Eslava, 2011), entre muchos otros. Si bien autores como Andrés Barreda (2018, p. 79) cuestionan que ñel pensamiento ecológico habitual de México rehúye de investigar con nitidez la conexión que este desastre sin precedentes ha tenido por más de 20 años con las condiciones de la política económica neoliberalö, cualquier mínima revisión de literatura a detalle contradice este tipo de críticas.

A diferencia de la escuela anglosajona (Biermann, 2020), la investigación en México ha puesto mucho mayor atención a la agencia de los actores sociales y a la crítica al sistema económico imperante que a las propias dinámicas institucionales de la política ambiental (para este tema ver el volumen 1 de

esta obra). Como prueba, basta referir a la creciente y popular literatura sobre conflictos socioambientales, teniendo contribuciones como la de Raúl Pacheco-Vega (2014b), Aleida Azamar y José Ignacio Ponce (2014), María Fernanda Paz (2017), Ignacio Rubio (2017) y Darcy Tetreault y sus colegas (2019), entre otras. A partir de una perspectiva basada en la economía crítica, son también notables las aportaciones de Gustavo Esteva (2013), Raúl Ornelas (2013), Armando Bartra (2016), y Ana Esther Ceceña (2017) para entender el impacto del capital en la sociedad y el medio ambiente.

El ascenso del tema del cambio climático en la agenda académica ha acentuado la necesidad de atender las discusiones arriba presentadas, sobre todo por la relación entre extractivismo, despojo y crisis climática (Seoane *et al.*, 2013). Desertificación y sequías, inundaciones, pérdida de ecosistemas y biodiversidad, conflictos socioambientales por los recursos naturales renovables y no renovables son tan solo parte de una larga lista de afectaciones que la población mexicana padece como consecuencia del cambio climático y que se interconectan con los debates sobre el modelo político-económico (Toledo, 2015; Olivera y De la Fuente, 2018; Merino, 2019).

Giovanna Gasparello (2016, p. 223) sostiene que en el contexto mexicano los pueblos indígenas son los más afectados por este proceso, debido a la riqueza de los territorios que habitan, y por la relación que las sociedades indígenas mantienen con el territorio, expresada en el conjunto de praxis-corpus-cosmosö. En este mismo tono, Mina Lorena Navarro (2015, p. 80) ha señalado la centralidad que tienen las mujeres en los procesos de resistencia y reapropiación de la riqueza socialö. Francisco López Bárcenas (2020) lo pone blanco sobre negro:

No se quiere entender que cuando los pueblos indígenas defienden sus territorios, sus recursos sagrados o su patrimonio cultural, lo que están defendiendo es su propia forma de vida, como ellos la entienden, con sus tiempos, sus formas de organización, su relación holística con la naturaleza. La lucha de los pueblos indígenas no es, como se pretende hacer creer, porque quieran seguir en el atraso, sino porque el tipo de desarrollo que les proponen afecta profundamente su existencia y su futuro.

En México existen resistencias como las de los pueblos mayas ótseltales, tsotsiles, tojolabales, choles, zoques y mamesó organizados en el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y las de los pueblos que se articulan en el Congreso Nacional Indígena-Concejo Indígena de Gobierno (CNI-CIG).

Para este conjunto de actores, la crisis climática actual es producto de un sistema histórico, basado en la acumulación de poder y de riquezas, que organiza mayoritariamente la vida y el trabajo. Su impacto puede verse, tanto en lo local como en lo global, en proyectos inmobiliarios, complejos turísticos, minería, energía eólica y fotovoltaica, masivas granjas porcícolas, monocultivos de soja, de palma africana o de aceite, contaminación de ríos, industrias madereras, proyectos de presas, trenes, puertos y aeropuertos, refinerías, etc. (Paz, 2017). La lucha en defensa del territorio que encabezan esta serie de actores es, por tanto, también una lucha en defensa de la naturaleza y una lucha contra el sistema político-económico imperante.

Junto a los movimientos indígenas, aparecen también organizaciones y comunidades campesinas, pesqueras y otras que han sido afectadas por desastres ambientales o que demandan acceso al agua y a la tierra o que se confrontan con la agroindustria o con intenciones de cultivo de semillas genéticamente modificadas y que se articulan en organizaciones como Sin Maíz no hay País (Tetreault *et al.*, 2019).

En las ciudades, por su parte, existen decenas de movimientos en los barrios y pueblos originarios que luchan por impedir el proceso de urbanización y desarrollo de infraestructura sobre tierras de cultivo y de conservación (Navarro, 2013, p. 137). También hay ejemplos de colonias o barrios que protestan contra algún tipo de afectación socioambiental. Diferentes investigadores se han aproximado a este fenómeno, como Enrique Ortiz (2010) que centra su atención en la producción social de la vivienda en la Ciudad de México. De igual forma, Alice Poma (2018) y Andrés Sierra-Martínez (2020) han estudiado el activismo ambiental en los Pedregales de Coyoacán. Todos ellos, directa o indirectamente, abonan al debate sobre la relación entre cambio climático y actores sociales. Por si esto fuera poco, más recientemente la atención se ha puesto en la naciente movilización juvenil frente al cambio climático (capítulo 7). La versión mexicana de movimientos globales como Fridays For Future o Extinction Rebellion destacan por el ímpetu de sus protestas en ciudades mexicanas (Diálogos Ambientales, 2020).

Con este telón de fondo, el volumen II de esta obra colectiva utiliza el conocimiento acumulado para contribuir a un debate central para la gobernanza climática en México: los retos para incorporar la participación social, poniendo especial énfasis en los pueblos indígenas, las mujeres y las juventudes. Sobra decir que esta obra está muy lejos de ser la última palabra sobre el tema. Por el contrario, surge con la intención de abrir una reflexión profunda sobre las

formas y mecanismos de participación que un país con las características de México necesita diseñar e implementar para alcanzar sus metas climáticas, en consonancia con el respeto a los derechos humanos de sus habitantes.

Tras esta breve revisión de literatura que abre un diálogo con la literatura existente, a continuación se revisará el concepto de gobernanza, haciendo un alto para examinar su origen, y después se analizará su aplicación en relación con el cambio climático y se explorarán los debates existentes sobre participación social. Posteriormente, en otro apartado, se aplicará el debate de integración de políticas a la gobernanza climática en México, con especial énfasis en los instrumentos y retos de participación. Por último, se presentará la estructura de este libro.

### **¿Hacia una gobernanza climática del Sur?**

En una reciente publicación, donde se hace una revisión sistemática de la literatura existente sobre gobernanza climática, Rodolfo Sapiains y sus colegas (2020, p. 9) llegan a una conclusión poco sorprendente: la mayoría de los artículos publicados sobre gobernanza climática en las principales revistas en la materia es producida casi en su totalidad por autores del Norte Global, señalando hacia un lugar marginal del Sur Global. De hecho, la literatura *mainstream* suele ignorar el corpus de literatura que utilizan enfoques críticos como los estudios de decolonialidad, la ecología política y el ecofeminismo (todos de la llamada epistemología del Sur). En respuesta, diversas autoras han planteado la importancia de teorizar al cambio climático y su gobernanza desde las realidades del Sur (Kane y Boulle, 2018).

María Fernanda Paz (2008, p. 194), reconocida académica mexicana, lo plantea en los siguientes términos:

Aunque el tema está de moda, el concepto de gobernanza todavía sigue siendo difuso y con contenidos poco precisos, especialmente en el caso latinoamericano. En gran parte, porque el concepto nos llega de realidades distintas a las nuestras, en las que se emplea para aludir a procesos políticos que han reformulado tanto la relación del Estado y la sociedad como las relaciones entre los Estados, generando cambios que se aprecian no solo en las estructuras e instituciones de gobierno o en los códigos de conducta que regulan las nuevas relaciones políticas (transparencia y rendición de cuentas), sino también en la capacidad de participación e interacción de los nuevos actores, el mercado y la sociedad. Es necesario decir que ese no es el caso mexicano.

Resulta, pues, evidente que es necesario reflexionar sobre la participación de los diversos actores sociales en la gobernanza climática. En aras de aterrizar este debate, esta sección primero desmenuza los debates centrales respecto a este concepto, para posteriormente aplicarlo al desarrollo de la gobernanza internacional sobre cambio climático.

### ***Recuperando el debate sobre gobernanza<sup>2</sup>***

Actualmente, ògobernanzaö es un término que puede ser encontrado casi en cualquier parte del mundo político; gobiernos, ONGS, académicos y consultoras; todos emplean, para bien o para mal, esta palabra. Tanto así que algunos de sus máximos exponentes han advertido sobre los riesgos que conlleva su uso. Levi-Faur (2012) ha referido que gobernanza es un concepto paraguas que puede incluir agendas de investigación tan diversas como la eficiencia o legitimidad en el ejercicio de gobierno o la producción de un orden multidimensional dentro del Estado, por el Estado, sin el Estado e incluso más allá del Estado. Por su parte, Peters (2012) lo ha definido como un concepto de moda usado tan comúnmente hasta alcanzar el grado de fetiche, siendo empleado en contextos tan disímolos como el de las organizaciones internacionales o en relación con la gobernanza corporativa de organizaciones del sector privado. Como muchos otros términos boyantes de las Ciencias Sociales, el concepto de gobernanza se ha convertido en un significante vacío cuyo significado varía según el contexto (Levi-Faur, 2012; Rhodes, 2012).

Para Knill y Tosun (2012, p. 200), la vaguedad del concepto ògobernanzaö puede ser rastreada en el hecho de que el concepto ha sido usado no solamente para fines analíticos sino, sobre todo, en un sentido normativo. Al ser reinterpretado en el marco de la reforma neoliberal<sup>3</sup> del Estado en la década de 1980, la gobernanza pronto adquirió tintes normativos con la idea de fortalecer la legitimidad del Estado y su responsabilidad ante los ciudadanos (Rhodes, 2012). Desde entonces, la agenda de la òbuena gobernanzaö<sup>4</sup> ha sido

<sup>2</sup> Este apartado recupera algunos de los debates contenidos en el volumen I de esta obra.

<sup>3</sup> Cabe aclarar, sin embargo, que para algunos estudiosos hispanohablantes del tema como Fernando Vallespín (2000) y Joan Prats (2005), entre otros, la gobernación o gobernanza es consustancial a la existencia del gobierno.

<sup>4</sup> Desde una perspectiva normativa, la buena gobernanza está relacionada con la capacidad en la toma de decisiones, con la efectividad en la implementación y con las legitimidad democrática de las decisiones públicas y su implementación (Knill y Tosun, 2012, p. 217).

promovida principalmente por organizaciones internacionales como las Naciones Unidas, el Banco Mundial, y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para promover valores propios de las democracias liberales occidentales, mientras sus efectos han sido evidentes en regiones del Sur Global como América Latina y África (Weiss, 2010).

Es fácil entender, pues, la prevalencia de aproximaciones normativas a la gobernanza en México, lo cual es visible al acercarse a la obra de los principales estudiosos del gobierno y los asuntos públicos. Expresando tanto una visión normativa de la política como la raíz neoliberal del concepto en línea con la Nueva Gestión Pública, para Aguilar Villanueva (2006) ògobernanza incluye la distinción entre capacidad directiva y eficacia directiva del gobiernoö. En la misma lógica, Uvalle (2012, p. 112) plantea que òemergen condiciones, actores y acciones que luchan para incidir en la redistribución del poder, hasta estructurar un nuevo óapertura, publicidad, innovación, responsabilidadó patrón de gobierno, inscrito en la funcionalidad de la gobernanza democráticaö. Si bien ambos autores han flexibilizado su enfoque ante la emergencia de escuelas como la Nueva Gobernanza Pública (Uvalle, 2012; Aguilar, 2014), lo cierto es que la academia mexicana ha arrastrado a lo largo de los años esta visión normativa de la gobernanza y solo recientemente se ha distanciado de su origen neoliberal (Solorio, 2016; Hernández, 2018). En efecto, por su aplicación práctica en el contexto nacional, la gobernanza ha recibido múltiples críticas desde el ámbito académico (Olivo *et al.*, 2011).

Progresivamente, el uso de gobernanza se ha ido asentando para indicar más un nuevo modo de gobierno, distinto al modelo jerárquico de control, más cooperativo, donde el Estado y los actores no estatales participan en redes público/privadas (Mayntz, 2003, p. 27). Para Knill y Tosun (2012, p. 201), la gobernanza implica óen un sentido amplioó un esfuerzo de conducción política y, por ende, de coordinación de las acciones individuales para alcanzar ciertos objetivos de política pública. Peters (2012) propone apegarse a la metáfora de la conducción de un bote; las sociedades requieren de decisiones colectivas acerca de un amplio rango de temas que no pueden ser abordados por la acción individual. Toda *organización* es dependiente de los recursos de otra por lo que, para alcanzar sus metas, las organizaciones tienen que intercambiar recursos (Rhodes, 1996).

Si la gobernanza se refiere a los nuevos métodos bajo los cuales la sociedad es gobernada (Rhodes, 2012), el elefante en la sala es, a todas luces, el grado y tipo de participación social que involucra. Aquí es donde se encuentra una

fractura fundamental en la literatura sobre gobernanza. Mientras la *nueva gestión pública* puso entre la década de 1990-2000 el énfasis en los enfoques de mercado y en una visión del ciudadano como cliente, resultado de la importación de ideas del sector privado en la administración pública (Guerrero, 2009), más recientemente la nueva gobernanza pública ha ido más allá de este enfoque sosteniendo que la participación ciudadana contribuye a una acción de gobierno más legítima, inclusiva, flexible y efectiva (Howlett *et al.*, 2017).

Bajo una mirada alternativa, esta discusión también se ha dado en relación con qué tanto los resultados corresponden a las preferencias de los actores involucrados, siendo traducida como *gobernanza de arriba hacia abajo* y *gobernanza de abajo hacia arriba* (Knill y Tosun, 2012, p. 155). Como expone Canto Chac (2008, pp. 14-15), el primer enfoque asume a las políticas públicas como programas de acción gubernamental dirigida hacia un sector de la sociedad, mientras en otras políticas públicas se originan en la constelación de demandas sociales (como veremos más adelante, esta discusión ocupa un lugar central en la literatura sobre gobernanza climática).

En la práctica, este dilema sobre la gobernanza puede traducirse en la encrucijada de la gobernanza climática en México: los supuestos de eficiencia y eficacia se enfrentan con la legitimidad e inclusividad en la acción pública; y como la actuación contra el cambio climático requiere de la participación de los más diversos actores de la sociedad (gubernamentales y no gubernamentales), este es precisamente el dilema que afecta las discusiones sobre gobernanza climática en México. Por ejemplo, María Fernanda Paz Salinas (2008, p. 195) se inclina por adherirse al entendimiento de gobernanza como gobierno interactivo o gobierno relacional y coloca su atención en los procesos de interacción entre actores públicos, privados y sociales para la construcción de política pública. Para esta obra resulta fundamental explorar la participación de los actores sociales en la política climática.

### ***Un acercamiento a las discusiones sobre gobernanza climática internacional***

Durante dos décadas muy largas, por lo menos hasta finales de la década de los 2000, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC por sus siglas en inglés), las Conferencias de las Partes (COPs por sus siglas en inglés), y el Protocolo de Kioto se erigieron en la

arquitectura dominante de la política climática global (Rayner, 2010; Dorsch y Flachslan, 2017). De hecho, el interés académico por explorar dinámicas alternativas de gobernanza al régimen internacional encarnado en el Protocolo de Kioto fue más bien mínimo (Okereke *et al.*, 2009). Los enfoques de arriba-abajo que enfatizaban el carácter global del cambio climático como problema e identificaban el multilateralismo internacional como el espacio más apropiado para la gobernanza climática fueron dominantes (Dorsch y Flachslan, 2017).

La transición en el panorama de la gobernanza climática internacional fue favorecida por diversos factores interrelacionados: el descarrilamiento del enfoque de arriba-abajo de Kioto, la fragmentación de la arquitectura global del cambio climático (Biermann *et al.*, 2009, p. 14) y la emergencia de regímenes complejos interactivos, siendo resultado de muchas decisiones en diferentes tiempos sobre temas diversos (Keohane y Victor, 2011, p. 7). Betsill y sus colaboradores (2015, p. 3) sugieren que la noción de regímenes complejos contribuyó a entender el nuevo panorama de la gobernanza climática global y a reconceptualizar a la UNFCCC menos como una autoridad que pretende gobernar el cambio climático enteramente y más como un nodo coordinador en un contexto de iniciativas diversas.

La adopción del Acuerdo de París en 2015 implicó la puesta en marcha óal menos sobre el papeló de un sistema de gobernanza más de abajo hacia arriba, en el que los Estados se comprometieron voluntariamente a metas (llamadas Contribuciones Nacionalmente Determinadas) y donde se dio mayor cabida a las acciones climáticas de actores no estatales y actores subnacionales (Jordan, *et al.*, 2018, p. 4). La propuesta básica del enfoque de abajo hacia arriba es que las políticas climáticas deberían diseñarse e implementarse al mínimo nivel de organización posible; esto no significa que todo tenga que ser hecho a nivel local, pero que cuando algo puede ser hecho a nivel local, regional o nacional, entonces tiene más sentido enfocar ahí la atención política (Rayner, 2010, p. 617). Hoy en día podemos entender a la gobernanza climática como òel complejo proceso de toma de decisión asociado con cambio climático y sus ramificaciones en múltiples niveles de la sociedadó (Sapiains *et al.*, 2020 p. 2, traducción propia).

Como resultado, científicos sociales de todo el mundo están apostando por diferentes conceptualizaciones sobre las formas que ha ido adquiriendo el panorama de la gobernanza climática global (Dorsch y Flachslan, 2017). En este marco, la gobernanza policéntrica inicialmente propuesta por Elinor

Ostrom ha adquirido renovado vigor (Hoffmann, 2011; Merino, 2014; Pacheco-Vega, 2014b; Jordan *et al.*, 2015 y 2018). El mensaje de Ostrom, que cada día se materializa más, es sencillo: no todos los aspectos de la gobernanza deben ser diseñados por los negociadores internacionales, sino que nuevas formas emergen de manera espontánea desde abajo para producir patrones de gobierno más dispersos (Ostrom, 2010, citada en Jordan *et al.*, 2018, p. 3). Lo cierto, sin embargo, es que la corriente académica que ha seguido esta forma pluralista de gobierno del cambio climático mantiene una ontología esencialmente de arriba hacia abajo y estatocéntrica (Jordan *et al.*, 2015, p. 977). Algo similar ocurre con el régimen internacional de cambio climático y su gobernanza que, aunque ha intentado abrirse a la participación de diversos actores no estatales, sigue siendo un foro donde prevalecen las visiones e interés de los países desarrollados y sus soluciones basadas en el mercado (Borràs, 2016).

### ***La gobernanza climática internacional y los actores sociales***

Ante los retos globales que presenta el cambio climático y su gobernanza, recientemente el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC por sus siglas en inglés) propuso dar centralidad al principio de equidad como fórmula para adaptarse al cambio climático y mitigar sus efectos mediante un reparto equitativo de la carga (Allen *et al.*, 2018, p. 51). El propio preámbulo del Acuerdo de París reconoce que existen òresponsabilidades comunes pero diferenciadasö, las cuales tienen que ser evaluadas òa la luz de las diferentes circunstancias nacionalesö (UNFCCC, 2015, p. 1). Contra las buenas intenciones del IPCC, sin embargo, la inequidad frente al cambio climático es parte de una desigualdad estructural del sistema político y económico a nivel internacional. De hecho, es frecuente encontrar en la literatura discusiones sobre la división Norte-Sur en la política climática internacional (Blicharska *et al.*, 2017).

Allende a las discusiones sobre la brecha Norte-Sur, el propio IPCC reconoce que las poblaciones están expuestas de forma desproporcionada a las consecuencias negativas del cambio climático, donde los pueblos indígenas y las poblaciones dependientes de economías costeras o agrícolas tienen una posición particularmente vulnerable (IPCC, 2018, p. 11, traducción propia). Es pues cada vez más común encontrar discusiones sobre justicia climática; siguiendo a Susana Borràs (2017, p. 103), esta se compone de tres dimensiones:

en primer lugar, una realidad diferencial de sociedades básicamente empobrecidas, sin opciones viables de desarrollo, en gran medida debido al expolio de sus

recursos y desestructuradas socialmente y políticamente, con escasos medios financieros y tecnológicos; en segundo lugar, una vulnerabilidad asimétrica entre los países, por sufrir una mayor exposición a los impactos del cambio climático y unas consecuencias más graves resultantes de este fenómeno y, en tercer lugar, el reconocimiento de una contribución desigual, reflejada a través de la deuda climática, es decir, un menor índice de contaminación y una menor responsabilidad en la generación de este problema global.

El problema distributivo que tienen los pueblos indígenas frente al cambio climático tiene un origen estructural y se presenta en forma de círculo vicioso. Por un lado, estos grupos guardan un estrecho vínculo con el territorio que habitan y los ecosistemas que les rodean (IIPFCC, 2019). Por el otro, históricamente han sufrido de una marginalización económica que los sitúa en algunas de las regiones más pobres del planeta (Comberti *et al.*, 2016). Deforestación, sequías, pérdida de biodiversidad y cambios en la composición del suelo, entre otros fenómenos relacionados con el cambio climático, son afectaciones que alteran sustancialmente las formas de vida y producción de los pueblos indígenas.

Por sus características sociohistóricas, los pueblos indígenas representan un ejemplo paradigmático sobre lo excluyente que puede llegar a ser la gobernanza internacional climática (Ford *et al.*, 2016). Por un lado, sufren de injusticias redistributivas al ser a menudo obligados a abandonar sus tierras sea por la deforestación, la subida del nivel del mar, grandes megaproyectos de infraestructura o bien por conflictos resultados de la escasez de recursos (IIPFCC, 2019). Por el otro, aunque el IPCC sugiere que el conocimiento tradicional indígena puede contribuir a enriquecer el abanico de opciones disponibles para mejorar el manejo de los diversos ecosistemas del planeta (IPCC, 2018, p. 12), la realidad es que los pueblos indígenas están marginalizados de las principales instituciones que forman parte del régimen internacional climático (Comberti *et al.*, 2016; Blicharska *et al.*, 2017).

Paradójicamente, debido a que son habitantes históricos de los principales ecosistemas del planeta, los pueblos indígenas juegan un papel crucial en la mitigación y adaptación al cambio climático (IIPFCC, 2019). Desde el Protocolo de Kioto de 1997, el régimen internacional de cambio climático propuso a los Mecanismos de Desarrollo Limpio (MDL) como fórmula para establecer alianzas entre los países desarrollados y los países en desarrollo ó donde habita la mayor cantidad de pueblos indígenas ó en aras de facilitar el cumplimiento de los

objetivos climáticos para los primeros y promover un desarrollo sustentable para los segundos (van Asselt y Gupta, 2009).

A partir de la consideración de que son millones los indígenas que habitan en los principales bosques del planeta (y que generalmente viven fuera de las estructuras financieras y económicas globales), la reducción de emisiones derivadas de la deforestación y la degradación forestal ópopularmente conocida como REDD, por sus siglas en inglésó fue reconocida en 2007 como parte del abanico de opciones disponibles para mitigar el cambio climático (Shroeder, 2010). Aunque su funcionamiento es similar al de los MDL, su base es que los países desarrollados deben proporcionar una compensación financiera a aquellos países que logren la conservación y mejora de las reservas de carbono de los bosques y su gestión sustentable (Bhullar, 2013).

En teoría, este tipo de mecanismos fueron concebidos como una forma de distribuir la carga del cambio climático al asistir a los países en desarrollo en sus políticas de mitigación y adaptación (Ravindranath y Sathaye, 2002, p. 242). No obstante, su funcionamiento ha sido duramente criticado por estar orientado hacia la difusión de los valores y formas de vida occidentales, incluso al grado de considerárseles como colonialismo verdeó (van Asselt y Gupta, 2009, pp. 337-338). En efecto, la desigualdad estructural que envuelve la implementación de este tipo de proyectos hace que enfrenten fuertes resistencias locales, principalmente por parte de los pueblos indígenas (véase siguiente apartado).

Pese a la centralidad de los pueblos indígenas en la mitigación y adaptación al cambio climático, bajo la estructura del régimen internacional de cambio climático los actores no estatales pueden tener, como máximo, el estatus de observadores (Schroeder, 2010, p. 324). Si bien esta figura abre la puerta a que los pueblos indígenas presenten declaraciones, recomendaciones y propuestas a los Estados (Ford *et al.*, 2016, p. 440), en la práctica su influencia es más bien nula (Comberti *et al.*, 2016). Los pueblos indígenas quedan sujetos a la representación de sus respectivos Estados, donde frecuentemente sufren de una historia de colonización, discriminación y marginalización que los ponen en un estado de subrepresentación en los procesos de decisión de la política internacional (y nacional) del clima (Comberti *et al.*, 2016; Shawoo y Thornton, 2019; véase Solorio *et al.*, 2019 para una aproximación a las experiencias de participación indígena en las discusiones internacionales).

Contra este panorama, algunas autoras sostienen que, desde su inicio en 1992, el régimen climático ha procurado ser inclusivo respecto a la

participación de los actores sociales (Fisher, 2010). Incluso investigaciones como la Fisher y Green (2004) han defendido que el régimen climático ha producido diversos ejemplos sobre formas en que los países del Sur Global y la sociedad civil pueden fortalecer su capacidad de participar en las negociaciones e influir en la agenda. Sin embargo, estudios más recientes como los de Fischer (2010) y Orr (2016) demuestran la forma en que el creciente activismo climático, sobre todo a partir de la COP-15 en Copenhague, ha repercutido negativamente en la capacidad de la sociedad civil internacional de incidir en las negociaciones (afectando especialmente a los movimientos por la justicia climática). Esto es problemático porque, como sostiene Susana Borràs (2017, p. 98), òhacer frente al cambio climático implica cuestionar profundamente los modelos dominantes de organización y pensamiento social, que han desestabilizado los sistemas climáticos y ecológicos del planetaö. Ante la imposibilidad de cambiar el rumbo de las negociaciones internacionales, la puesta en marcha de gobernanza climática a nivel nacional se convierte en el terreno de juego donde se define la suerte de las luchas y demandas sociales.

## **Problemas para integrar a los actores sociales en la política climática mexicana**

### *Integración de políticas: cambio climático y actores sociales*

Desde hace un par de décadas la integración de políticas se ha vuelto parte central de las discusiones sobre política pública y gobernanza de problemas complejos. Además, la integración de políticas ha ido ganando notoriedad al ser presentada como una respuesta frente a la fragmentación funcional de la administración pública (Cejudo y Michel, 2017).

En el terreno teórico, las discusiones sobre cómo alcanzar una mayor coordinación en la ingeniería institucional se ha convertido ya en un tema clásico de la ciencia política y la administración pública (Jordan y Schout, 2006, p. 31). En la práctica, el desarrollo y aplicación del concepto de integración de políticas se ha llevado a cabo en áreas que, por su naturaleza, requieren de una acción coordinada entre diferentes sectores y niveles de gobierno (Adelle y Russel, 2013). Cooperación para el desarrollo, género, medio ambiente y cambio climático son agendas que han funcionado a nivel internacional como un laboratorio para la integración de políticas (Lenschow, 2002; Gupta y van der Grijp, 2010; Jordan y Lenschow, 2010).

A nivel internacional, la publicación del Informe Brundtland en 1987 puso en el centro del debate la necesidad de transitar hacia un desarrollo sustentable que integre las preocupaciones medioambientales a las decisiones económicas y sociales (Lenschow, 2002; Lafferty y Hovden, 2003). En un esfuerzo por acercar los objetivos de competitividad económica, desarrollo social y protección ambiental en la práctica administrativa, el concepto de Integración de Políticas Ambientales (IPA) fue obteniendo cada vez mayor relevancia hasta convertirse en una importante agenda de investigación para la academia y recibir un considerable respaldo político alrededor del mundo (Lenschow, 2002; Jordan y Lenschow, 2010).

A partir de la década de 1990 es posible encontrar múltiples ejemplos sobre la puesta en marcha de la IPA como mecanismo para incorporar las preocupaciones ambientales en los procedimientos de toma de decisión gubernamental, especialmente en países miembros de la OCDE (Jacob y Volkery, 2004; Schout y Jordan, 2008). En años más recientes, el interés por la IPA ha disminuido considerablemente para dar paso a la Integración de Políticas Climáticas (IPC). Expertos coinciden en señalar, sin embargo, que esta nueva estrategia de integración no es más que una continuidad de los esfuerzos previos por impulsar la coordinación de la política ambiental entre niveles y sectores de gobierno (Adelle y Russel, 2013). Partiendo de la consideración de que el Estado moderno frecuentemente persigue objetivos políticos contradictorios (Jacob y Volkery, 2003, p. 3), el desarrollo de la IPA/IPC se ha basado en la convicción de que ninguna política ambiental o climática efectiva puede ser formulada sin coordinar sus decisiones y acciones con áreas relacionadas (Tosun y Solorio, 2011).

La literatura ha definido dos dimensiones a partir de las cuales es posible analizar con mayor precisión el funcionamiento de la IPA/IPC. Su dimensión horizontal explora el grado en que la gobernanza sectorial incorpora los objetivos ambientales como parte de su misión institucional (Lafferty y Hovden, 2003, p. 12). Por ejemplo, Humphreys (2016) explica la forma en que, dado que las causas de la deforestación están enraizadas en otros sectores, el manejo forestal se tiene que integrar en otros sectores como la agricultura y la urbanización. Por su parte, la IPA/IPC vertical se refiere, esencialmente, al imperativo de integrar las políticas ambientales a través de diferentes niveles de gobierno (Mickwitz *et al.*, 2009, p. 22); por ejemplo, incluyendo al nivel internacional, nacional, subnacional o regional y al local o municipal en un contexto multinivel. Humphreys (2016) va incluso más allá al señalar que la

integración vertical incluye no solo diferentes escalas de gobernanza, sino también complejas interacciones entre actores estatales y no estatales.

Mullaly y sus colegas (2018, p. 72) plantean el debate en los siguientes términos: «Reconocer que la IPA [IPC] es inevitablemente política abre el potencial para un papel constitutivo, constructivo y proactivo de los ciudadanos con el fin de promover un enfoque integrado de la sustentabilidad». Si bien es un lugar común en la literatura hablar de que la integración requiere de una fuerte participación social (Humphreys, 2016), la verdad sea dicha es que la literatura ha prestado poca atención al estudio de los ejercicios participativos (O'Faircheallaigh, 2010; Mullaly *et al.*, 2018).

En la práctica, los debates sobre participación social en la IPA/IPC se han visto reflejados a través de ejercicios como la evaluación de impacto ambiental o los procesos de consulta comunitaria. Autores como Glucker y sus colegas (2013) han resaltado la importancia de este tipo de procesos para fortalecer la capacidad democrática en el proceso de toma de decisiones, de empoderar y emancipar individuos y grupos marginalizados, generar legitimidad en las políticas públicas e incorporar el conocimiento y preocupaciones locales en su diseño. De igual forma, O'Faircheallaigh (2010) ha señalado la importancia de la participación social para fortalecer el proceso de toma de decisión. El autor lo resume de esta forma: «el gobierno necesita de la participación pública, por ejemplo, por su papel para llenar huecos de información, para asegurar que el gobierno está completamente consciente del rango de opciones de política pública disponibles, y para remover obstáculos potenciales a la implementación de la política o de los proyectos» (O'Faircheallaigh, 2010, p. 25). Como se verá a continuación, esta discusión adquiere matices diferentes en México (similares al resto de América Latina).

### ***Gobernanza climática en México: entre el extractivismo y la limitada participación***

Para el caso de México, la aparición de la IPA como objetivo político coincide con la adopción del discurso sobre desarrollo sustentable y la búsqueda de arreglos institucionales para mejorar el desempeño gubernamental en materia ambiental. Como una de las primeras referencias a la IPA en México, el Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2001-2006 se sustentó en los principios de integralidad y transversalidad; el primero entendido como la necesidad de manejar los recursos naturales «de forma

conjunta y coordinada y el segundo como el proceso mediante el cual, dentro de un esquema organizacional descentralizado, diversas dependencias gubernamentales participan en la protección medioambiental (Domínguez, 2010, p. 265). Si bien en los años subsecuentes se dio una continuidad a los esfuerzos por integrar el medio ambiente en las políticas públicas de los diferentes niveles y sectores de gobierno (Fernández, 2014), progresivamente de manera similar a la tendencia internacional el énfasis de la integración fue inclinándose hacia el cambio climático.

En 2012 la Ley General de Cambio Climático (LGCC) de México reafirmó los principios de integralidad y transversalidad como medio para procurar un enfoque de coordinación y cooperación entre órdenes de gobierno, así como con los sectores público y privado, en la implementación de la política nacional de cambio climático (LGCC, 2012). Además, la LGCC concibió al Consejo de Cambio Climático (C3) como instrumento para integrar a miembros provenientes de los sectores social, privado y académico en la política nacional de cambio climático (para una explicación a detalle del diseño institucional de la LGCC, ver Solorio *et al.*, 2020); lo cierto, sin embargo, es que ha sido fuertemente criticado tanto por su limitada capacidad de incidir en las decisiones de política climática nacional como por su incapacidad para integrar a los diversos actores relacionados con el cambio climático (Solorio, 2021; Averchenkova y Guzmán, 2018).

En un reciente estudio sobre la implementación de la LGCC, Solorio (2021) concluye que ha estado caracterizada por una dinámica de arriba-abajo, arrastrando el centralismo propio del sistema político mexicano (volumen I de esta obra). Sin duda, el ejemplo más claro de la dinámica de arriba hacia abajo de la gobernanza climática en México es la implementación de proyectos de MDL orientados hacia el desarrollo de tecnologías renovables para la generación energética (parques eólicos, parques solares, plantas hidroeléctricas y parques agroindustriales) (Escobar, 2008; Mendoza, 2010). Existen múltiples casos de resistencia indígena a este tipo de proyectos como parte de una demanda territorial-identitaria (Paz, 2017). Por un lado, los pueblos indígenas alegan que las políticas de mitigación están configuradas sobre la desposesión de sus territorios ancestrales y la sobreexplotación de los recursos naturales de su entorno. Por el otro, existe una demanda de reconocimiento nacional e internacional de su identidad, su modo de vida y su visión sobre la naturaleza y desarrollo como sociedad (Ulloa, 2008).

Resulta imposible hablar de gobernanza climática en México sin detenerse

a discutir los efectos del extractivismo, sobre todo considerando que la economía nacional está intrínsecamente ligada a las industrias extractivas. Svampa define extractivismo como ños patrones de acumulación basados en la sobreexplotación de recursos generalmente no renovables, así como la expansión de las fronteras del capital moviéndose hacia territorios previamente considerados como no productivosö (Svampa, 2015, p. 66). Como actividad económica, el extractivismo tiene una larga historia en América Latina (López y Vértiz, 2015). En este contexto los conflictos socioambientales se han expandido a lo largo y ancho de la región (Azamar y Ponce, 2014; Pacheco-Vega, 2014a; Paz, 2017), afectando especialmente a las mujeres indígenas y rurales por barreras de género relacionadas con la mitigación y adaptación al cambio climático (Terry, 2009).

En México la teoría se encuentra con la realidad. Por mucho que sean atractivos los enfoques como el de gobernanza policéntrica o de gobernanza abajo hacia arriba, su implementación en México (al igual que en el resto de América Latina) se topan con políticas e instituciones autoritarias, individualistas y de arriba hacia abajo que han prevalecido históricamente y que son parte de una cultura política opuesta a la democracia directa y participativa que propugnan los movimientos sociales (Sapiains *et al.*, 2020 p. 9). La participación en la gobernanza climática se ve atravesada por las diferentes oportunidades de participación en el proceso de toma de decisión, donde instrumentos como el proceso de consulta comunitaria o la evaluación de impacto ambiental no han logrado resarcir la disparidad de poder entre actores.

Como explora Marcela Torres-Wong (2019), los procesos de consulta pueden servir a los proyectos extractivos y sus proponentes, pudiendo fungir como instrumentos de legitimación. En este sentido, Dunlap y Arce (2021) estudian cómo este tipo de procesos pueden verse también afectados por intimidación a los opositores, violencia por parte de grupos del narcotráfico y presiones por parte de gobiernos y empresas para que comuneros acepten los proyectos de infraestructura. Parece, pues, que hablar de gobernanza climática en un país como México tiene sus códigos propios y develarlos es el propósito de este volumen.

Según la Real Academia Española (RAE), una encrucijada es un ñlugar en donde se cruzan dos o más calles o caminosö. La presente obra, dividida en dos volúmenes, retoma esta metáfora para explorar los caminos varios que México puede o debe recorrer para hacer frente al cambio climático como

problema público del que depende la supervivencia de sistemas sociales y naturales. En particular, la metáfora de caminos cruzados hace referencia a las diferentes maneras de ejercer la participación dentro de la gobernanza climática. Guiadas por los debates precedentes, las y los autores de este segundo volumen adoptan una perspectiva de participación para explorar el (posible) encaje de los actores sociales como pueblos indígenas, mujeres y juventudes en la gobernanza climática de México.

## **Estructura del libro**

Los textos incluidos en este volumen tratan, desde distintos enfoques y perspectivas, sobre los retos para la participación social en la gobernanza ambiental en México. Organizados en las partes 2 y 3, los escritos analizan las limitaciones que pueblos indígenas, mujeres y juventudes han encontrado para que sus saberes, prácticas y propuestas sean escuchadas e incluidas en el diseño de políticas públicas, nacionales e internacionales, para hacer frente a algunas de las causas y efectos del cambio climático.

La parte 2 se centra en los retos para integrar la participación de los pueblos indígenas y de las mujeres. En el capítulo 2, Claudia Ros propone que para hacer eficientes las medidas contra el cambio climático se debe tomar en cuenta la diversidad cultural de países como México, sobre todo los conocimientos, la memoria social colectiva y las experiencias sobre los territorios de los pueblos originarios. Sin dejar de advertir los riesgos que esto implica, como la aculturación y la desposesión de territorios, Ros revisa dos experiencias concretas en ese sentido (de la comunidad masewal de Santa María Tepetzintla en la Sierra Norte de Puebla y de la comunidad rarámuri de Norogachi en la Sierra Tarahumara de Chihuahua), lo que le permite enfatizar en la necesidad de reconocimiento de las diversidades ontológicas que habitan el planeta, así como en la superación de la lectura dicotómica entre humanidad y naturaleza.

Por su parte, Beatriz Olivera realiza un estudio en el que correlaciona tres elementos: el cambio climático, el extractivismo y la organización de mujeres rurales. La autora observa que si bien el Estado mexicano ha adquirido compromisos internacionales que apuntan a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y de energía limpia, en los hechos lo que se impulsa es un afianzamiento en la producción y utilización de combustibles fósiles. Olivera destaca los conflictos socioambientales frente al extractivismo, poniendo énfasis en la organización de mujeres rurales con su repertorio de acciones de

protesta, sus logros y sus vulnerabilidades. La autora concluye que para hacer frente al cambio climático es necesario replicar las experiencias exitosas de organización de mujeres y jóvenes.

Con una perspectiva de género e indígena, muy similar a la de Olivera, Elena Lazos y Cloe Mirenda analizan la interrelación entre los problemas de cambio climático y seguridad alimentaria. Las autoras plantean que para construir políticas orientadas a garantizar la soberanía alimentaria en poblaciones indígenas y vulnerables, es importante integrar políticas ambientales, climáticas, agropecuarias y de bienestar social. Lazos y Mirenda acompañan su argumento con información retomada en el Segundo Encuentro Nacional de Mujeres Indígenas convocado por las mujeres del Consejo Nacional Indígena en julio de 2019, en la comunidad de San Juan Volador, municipio de Pajapan, Veracruz.

En el capítulo 5, y último de esta segunda parte, Ixchel Guzmán analiza los límites y oportunidades de la consulta previa como instrumento para integrar a los pueblos indígenas en la gobernanza climática de México. La autora señala que en México es difícil disociar los conflictos socioambientales de las problemáticas de los pueblos indígenas, por lo que un campo de investigación importante son las herramientas que tienen los pueblos para participar en la toma de decisiones. Una de esas herramientas es la consulta indígena que, de acuerdo con la autora, podría ayudar a integrar a la gobernanza climática a los pueblos indígenas y potenciar la transición energética en México. La autora acompaña su argumento con el estudio de caso de la consulta indígena en torno a un parque eólico realizada entre 2014 y 2015 en la comunidad zapoteca del municipio de Juchitán de Zaragoza, Oaxaca.

La parte 3 de este volumen está compuesto por tres textos que analizan la integración de las juventudes en la gobernanza climática. El primero de ellos, escrito por Mitzy Cortés y Frida Díaz, reflexiona sobre la participación de jóvenes indígenas en la política climática de México. Las autoras parten del concepto de injusticia epistémica para señalar las formas en que se han anulado los conocimientos y prácticas que los pueblos indígenas pueden aportar a la política mexicana para hacer frente al cambio climático; y con el análisis de los resultados del Primer Encuentro de Jóvenes Indígenas en la CDMX (EJICDMX), destacan la importancia de emplear estrategias como el diálogo intercultural, la visibilización de los pueblos indígenas como actores políticos, la construcción y fortalecimiento de redes de intercambio, y la generación y difusión de conocimientos en la materia.

Con su colaboración, Alice Poma identifica una nueva ola del movimiento climático a nivel mundial y con presencia en México, compuesta principalmente de actores jóvenes. Poma realiza una breve presentación y caracterización del movimiento climático, para luego óacompañada de los resultados recogidos mediante observación participante, entrevistas colectivas y aplicación de encuestasó analizar la emergencia de la nueva ola del movimiento climático y sus desafíos. La autora concluye que visibilizar este actor social puede ayudar a la implementación de la gobernanza climática, al tiempo que alerta sobre las posibilidades de confluencia de activismos proambientales y la acción conjunta de gobierno y ciudadanos para hacer frente al cambio climático.

Para concluir la parte 3, Rivero y Martínez, por medio del Modelo Axiológico de las Políticas Públicas, realizan un análisis comparativo entre los valores de los jóvenes y los expresados en la Ley General de Cambio Climático, y aunque cuyo resultado mostró una ócompatibilidad semiperfectaö, la mayoría de los jóvenes señalaron no haber participado ni de evaluaciones ni del diseño de políticas públicas orientadas a contrarrestar el cambio climático.

Por último, a manera de conclusión, Raúl Romero, Claudia Ros y Luis Gerardo Rubiera realizan una lectura en conjunto de los textos incluidos en el presente volumen, y logran recuperar las convergencias, divergencias y alternativas planteadas en los textos. En este sentido, los autores plantean los problemas de la gobernanza climática tradicional en un país como México, pero también los límites de la gobernanza climática de abajo hacia arriba, principalmente en lo referente a pueblos indígenas, mujeres, nuevos movimientos climáticos y juventudes. Romero, Ros y Rubiera reflexionan sobre los retos y posibilidades para enfrentar el cambio climático en el actual modelo político, económico, social y cultural.

## **Bibliografía**

- ADELLE, C. y Russel, D. (2013), óClimate Policy Integration: a Case of Déjà Vu?ö, *Environmental Policy and Governance*, volume 23, issue 1, European Society for Ecological Economics, Reino Unido, pp. 1-12.
- AGUILAR, L. (2006), *Gobernanza y gestión pública*, FCE, México.
- AGUILAR, L. (2014), óLas dimensiones y los niveles de gobernanzaö, *Cuadernos de Gobierno y de Administración Pública*, volumen 1, número 14, Universidad Complutense de Madrid, España, pp. 11-36.

- ALLEN, M. R.; Dube, O. P.; Solecki, W.; Aragón-Durand, F.; Cramer, W.; *et al.* (2018), "Framing and Context", *Global Warming of 1.5 °C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5 °C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty* [Masson-Delmotte, V.; Zhai, P.; Pörtner, H.-O.; Roberts, D.; Skea, J.; *et al.* (eds.)], Intergovernmental Panel on Climate Change, OMM/PNUMA, [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/06/SR15\\_Full\\_Report\\_High\\_Res.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/06/SR15_Full_Report_High_Res.pdf)
- AVERCHENKOVA, A. y Guzmán, S. (2018), *Mexico's General Law on Climate Change: Key achievements and challenges ahead*, Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment/Centre for Climate Change Economics and Policy, <http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/publication/mexicos-general-law-on-climate-change-key-achievements-and-challenges-ahead/>
- AZAMAR, A. y Ponce, J. I. (2014), "Extractivismo y desarrollo: los recursos minerales en México", *Problemas del desarrollo, Revista Latinoamericana de Economía*, volumen 45, número 179, UNAM, México, pp. 137-158, <http://www.scielo.org.mx/pdf/prode/v45n179/v45n179a7.pdf>
- BARREDA, A. (2018), "La guerra de devastación ambiental impuesta a México por el TLCAN y la respuesta popular", *El Cotidiano*, volumen 33, número 207, pp. 79-92.
- BARTRA, A. (2016), *Goethe y el despojo. Los costos del progreso, el Sur, la incertidumbre y los demonios*, UAM/ITACA, México.
- BETSILL, M.; Dubash, N.; Paterson, M.; van Asselt, H.; Vihma, A. y Winkler, H. (2015), "Building productive links between the UNFCCC and the broader global climate governance landscape", *Global Environmental Policy*, volume 15, issue 2, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, pp. 1-10.
- BHULLAR, L. (2013), "REDD+ and the clean development mechanism: A comparative perspective", *International Journal of Rural Law and Policy*, number 1, UTS ePRESS, Australia, pp. 1-8.
- BIERMANN, F. (2020), "The future of environmental policy in the Anthropocene: time for a paradigm shift", *Environmental Politics*, Taylor & Francis, Reino Unido, pp. 1-20, DOI: 10.1080/09644016.2020.1846958
- BIERMANN, F.; Pattberg, P.; van Asselt, H. y Zelli, F. (2009), "The fragmentation of global governance architectures: A framework for analysis", *Glo-*

- bal Environmental Politics*, volume 9, issue 4, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, pp. 14-40.
- BLICHARSKA, M.; Smithers, R. J.; Kuchler, M. *et al.* (2017), "Steps to overcome the North-South divide in research relevant to climate change policy and practice", *Nature Climate Change*, volume 7, Vrije Universiteit Amsterdam, Países Bajos, pp. 21-27.
- BOEGE, E. (2008), *El patrimonio biocultural de los pueblos indígenas de México. Hacia la conservación in situ de la biodiversidad y agrodiversidad en los territorios indígenas*, INAH/Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, México.
- BORRÀS, S. (2016), "Movimientos para la justicia climática global: replanteando el escenario internacional del cambio climático", *Relaciones Internacionales*, número 33, Universidad Autónoma de Madrid, pp. 97-119.
- BRAY, D. B.; Merino, L. y Barry, D. (eds.) (2007), *Los bosques comunitarios de México. Manejo sustentable de paisajes forestales*, Instituto Nacional de Ecología (INE-SEMARNAT)/Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible, México.
- CANTO, M. (2008), "Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo", *Política y Cultura*, número 30, UAM-Xochimilco, México, pp. 9-37.
- CECEÑA, A. (coord.) (2017), *América Latina: desafíos históricos, procesos emancipatorios y horizontes utópicos*, UNAM, México.
- CEJUDO, G. y Michel, C. (2017), "Addressing fragmented government action: coordination, coherence, and integration", *Policy Sciences*, volume 50, issue 4, Springer, New York, pp. 745-767.
- COMBERTI, C.; Thornton, T. y Korodimou, M. (2016), *Addressing Indigenous Peoples' Marginalisation at International Climate Negotiations: Adaptation and resilience at the margins*, Working paper, Environmental Change Institute, University of Oxford, Reino Unido.
- DIALOGOS Ambientales (2020), *Friday for Future México: Llamado urgente a la acción*, Entrevista con Erick Díaz, 27 de noviembre de 2019, Gobierno de México, <https://www.gob.mx/semarnat/dialogosambientales/articulos/fridays-for-future-mexico-llamado-urgente-a-la-accion>
- DOMÍNGUEZ, J. (2010), "Integralidad y transversalidad de la política ambiental", Lezama, J. L. y Graizbord, B. (coords.), *Los grandes problemas de México IV: Medio Ambiente*, El Colegio de México, México, pp. 257-293.

- DORSCH, M. y Flachslanđ, C. (2017), 'A Polycentric Approach to Global Climate Governance', *Global Environmental Politics*, volume 17, issue 2, The MIT Press, Cambridge, EUA, pp. 45-64.
- DUNLAP, A. y ARCE, 'Murderous energy in Oaxaca, Mexico: wind factories, territorial struggles and social welfare', *The Journal of Peasant Studies*, <https://doi.org/10.1080/03066150.2020.1862090>
- ESCOBAR, E. (2008), 'Las mujeres indígenas: víctimas y protagonistas de la resistencia contra los megaproyectos', Ulloa, A.; Escobar, E.; Donato, L. y Escobar, P. (eds.), *Mujeres indígenas y cambio climático. Perspectivas latinoamericanas*, UNAL/Fundación Natura de Colombia/UNODC, Colombia.
- ESTEVA, G.; Babones, S. y Babicky, P. (2013), *The future of development: a radical manifesto*, Policy Press, Reino Unido.
- FERNÁNDEZ, E. (2014), 'Integración de la política ambiental en México: el caso de la política agropecuaria', *Gestión y Política Pública*, volumen 23, número 2, CIDE, México, pp. 465-505, <http://www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v23n2/v23n2a6.pdf>
- FISHER, D. (2010), 'COP-15 in Copenhagen: How the merging of movements left civil society out in the cold', *Global Environmental Politics*, volumen 10, issue 2, The MIT Press, Cambridge, EUA, pp. 11-17.
- FISHER, D. y Green, J. (2004), 'Understanding disenfranchisement: civil society and developing countries', influence and participation in global governance for sustainable development', *Global Environmental Politics*, volumen 4, issue 3, The MIT Press, Cambridge, EUA, pp. 65-84.
- FORD, J.; Maillat, M.; Pouliot, V.; Meredith, T. y Cavanaugh, A. (2016), 'Adaptation and Indigenous peoples in the United Nations Framework Convention on Climate Change', *Climatic Change*, volumen 139, Springer, Alemania, pp. 429-443.
- GASPARELLO, G. (2016), 'Entre la Montaña y Wirikuta. Defensa del territorio y del patrimonio cultural y natural de los pueblos indígenas', *Argumentos*, volumen 29, número 81, UAM-Xochimilco, México, pp. 221-239.
- GLUCKER, A.; Driessen, P.; Kolhoff, A. y Runhaar, H. (2013), 'Public participation in environmental impact assessment: why, who and how?', *Environmental impact assessment review*, volumen 43, Elsevier, Países Bajos, pp. 104-111.
- GUDYNAS, E. (1999), 'Concepciones de la naturaleza y desarrollo en América Latina', *Persona y sociedad*, volumen 13, número 1, Universidad de Málaga, España, pp. 101-125.

- GUERRERO, O. (2009), ¿El fin de la Nueva Gerencia Pública?, *Revista Chilena de Administración Pública*, número 13, Universidad de Chile, Chile, pp. 5-22.
- GUPTA, J. y van der Grijp, N. (2010), *Mainstreaming Climate Change in Development Cooperation. Theory, Practice and Implications for the European Union*, Cambridge University Press, Reino Unido.
- HERNÁNDEZ, A. (2018), ¿Participación colectiva emergente. Reflexiones teóricas preliminares sobre su naturaleza organizacional?, *Perspectivas teóricas y casos sobre análisis de las organizaciones públicas*, UNAM/La Biblioteca, México, pp. 209-225.
- HOFFMANN, M. (2011), *Climate governance at the crossroads: experimenting with a global response after Kyoto*, Oxford University Press, EUA.
- HOWLETT, M.; Kekez, A. y Poocharoen, O. (2017), ¿Understanding co-production as a policy tool: integrating new public governance and comparative policy theory?, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, volume 19, issue 5, Taylor & Francis, Reino Unido, pp. 487-501.
- HUMPHREYS, D. (2016), ¿Integers, integrants and normative vectors: the limitation of environmental policy integration under neoliberalism?, *Environment and Planning C: Government and Policy*, volumen 34, issue 3, SAGE Journals, EUA, pp. 433-447.
- INTERGOVERNMENTAL Panel on Climate Change (IPCC) (2018), ¿Summary for policymakers?, *Global warming of 1.5 °C. An IPCC special report on the impacts of global warming of 1.5 °C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty* [Masson-Delmotte, V.; Zhai, P.; Pörtner, H.-O.; Roberts, D.; Skea, J.; et al. (eds.)], OMM/PNUMA, [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/06/SR15\\_Full\\_Report\\_High\\_Res.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/06/SR15_Full_Report_High_Res.pdf)
- INTERNATIONAL Indigenous Peoples' Forum on Climate Change (IIPFCC) (2019), *About the International Indigenous Peoples' Forum on Climate Change*, <http://www.iipfcc.org/quienes-somos>
- JACOB, K. y Volkery, A. (2003), *Instruments for Policy Integration. Intermediate report of the RIW Project POINT*, Forschungsstelle für Umweltpolitik, Freie Universität Berlin, Alemania, <https://bit.ly/3g1QEPs>
- JACOB, K. y Volkery, A. (2004), ¿Institutions and instruments for government self-regulation: environmental policy integration in a cross-country per-

- spectiveö, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, volume 6, issue 3, Taylor & Francis, Reino Unido, pp. 291-309.
- JORDAN, A. J. y Lenschow, A. (2010), ðEnvironmental policy integration: a state of the art reviewö, *Environmental Policy and Governance*, volume 20, issue 3, European Society for Ecological Economics, Reino Unido, pp. 147-158.
- JORDAN, A. J. y Schout, A. (2006), *The coordination of the European Union: Exploring the capacities of networked governance*, Oxford University Press, EUA.
- JORDAN, A. J.; Huitema, D.; Hildén, M.; van Asselt, H.; Rayner, T. J.; Schoenefel, J. J.; Tosun, J.; Forster, J. y Boasson, E. L. (2015), ðEmergence of polycentric climate governance and its future prospectsö, *Natural Climate Change*, volume 5, issue 11, Nature Publishing Group, Alemania, pp. 977-982.
- JORDAN, A. J.; Huitema, D.; van Asselt, H. y Forster, J. (eds.) (2018), *Governing climate change: Polycentricity in action?*, Cambridge University Press, Reino Unido.
- KANE, L. y Boulle, M. (2018), ðThis was differentö Transferring climate mitigation knowledge practices south to south with the MAPS programmeö, *Climate Policy*, volume 18, issue 9, Taylor & Francis, Reino Unido, pp. 1-12.
- KEOHANE, R. y Victor, D. (2011), ðThe Regime Complex for Climate Changeö, *Perspectives on Politics*, volume 9, issue 1, Cambridge University Press, Reino Unido, pp. 7-23.
- KNILL, C. y Tosun, J. (2012), *Public Policy: A New Introduction*, Palgrave MacMillan, Reino Unido.
- LAFFERTY, W. y Hovden, E. (2003), ðEnvironmental policy integration: Towards an analytical frameworkö, *Environmental Politics*, volume 12, issue 3, Taylor & Francis, Reino Unido, pp. 1-22.
- LAZOS, E. y Paré, L. (2000), *Miradas indígenas sobre una naturaleza ðentristecidaö. Percepciones del deterioro ambiental entre nahuas del sur de Veracruz*, UNAM/Plaza y Valdés, México.
- LEFF, E. (1986), *Ecología y capital: racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable*, Siglo XXI Editores, México.
- LEFF, E. (1998), *Saber ambiental: sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder*, Siglo XXI Editores, México.
- LENSCHOW, A. (2002), ðGreening the European Union: An Introductionö, Lenschow, A. (ed.), *Environmental Policy Integration: Greening Sectoral Policies in Europe*, Earthscan Publications, Reino Unido, pp. 1-19.

- LEVI-Faur, D. (2012), «From «big government» to «big governance»», *The Oxford Handbook of Governance*, Oxford University Press, EUA.
- LEY General de Cambio Climático (LGCC) (2012), *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (DOF)*, 6 de junio DE 2012, México, [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=35249899&fecha=2012/06/06](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=35249899&fecha=2012/06/06)
- LÓPEZ Bárcenas, F. (2020), «Cabañuelas», *La Jornada*, domingo 12 de enero, <https://www.jornada.com.mx/2020/01/12/opinion/012a1pol>
- LÓPEZ, E. y Vértiz, F. (2015), «Extractivism, transnational capital, and subaltern struggles in Latin America», *Latin American Perspectives*, volume 42, issue 5, SAGE Journals, USA, pp. 152-168.
- LÓPEZ, F. y Eslava, M. (2011), *El mineral o la vida: la legislación minera en México*, Centro de Orientación y Asesoría a Pueblos Indígenas, México.
- MAYNTZ, R. (2003), «New challenges to theory of governance», Bang, H. P. (coord.), *Governance as Social and Political Communication*, Manchester University Press, Reino Unido, pp. 27-41.
- MENDOZA, E. y Pérez, V. (2010), «Energías renovables y movimientos sociales en América Latina», *Estudios Internacionales*, Universidad de Chile, Chile, pp. 109-128.
- MERINO, L. (2014), «Perspectivas sobre la gobernanza de los bienes y la ciudadanía en la obra de Elinor Ostrom», *Revista Mexicana de Sociología*, volumen 76, número especial, UNAM, México, pp. 77-104.
- MERINO, L. (ed.) (2019), *Crisis ambiental en México. Ruta para el cambio*, UNAM, México.
- MICKWITZ, P.; Aix, F.; Beck, S.; Carss, D.; Ferrand, N. et al. (2009), *Climate policy integration, coherence and governance*, IRSTEA, <https://bit.ly/3iKBIMI>
- MULLALY, G. M.; Dunphy, N. y O'Connor, P. (2018), «Participative environmental policy integration in the Irish energy sector», *Environmental Science and Policy*, volume 83, ELSEVIER, pp. 71-78.
- NAVARRO, M. L. (2013), «Subjetividades políticas contra el despojo capitalista de bienes naturales en México», *Acta Sociológica*, número 62, UNAM, México, pp. 135-153.
- NAVARRO, M. L. (2015), «Mujeres comuneras en la lucha por la reproducción de la vida ante el despojo capitalista: irradiaciones del pensamiento de Silvia Federici», *Bajo el Volcán*, volumen 15, número 22, BUAP, México, pp. 79-90.
- FAIRCHEALLAIGH, C. (2010), «Public participation and environmental impact assessment: Purposes, implications, and lessons for public policy mak-

- ingö, *Environmental Impact Assessment Review*, volume 30, issue 1, Elsevier, pp. 19-27.
- TOOLE, L. J. y Meier, K. J. (2004), "Public Management in Intergovernmental Networks: Matching Structural Networks and Managerial Networking", *Journal of Public Administration Research and Theory*, volume 14, issue 4, Oxford University Press, EUA, pp. 469-494.
- OKEREKE, C.; Bulkeley, H. y Schroeder, H. (2009), "Conceptualizing Climate Governance Beyond the International Regime", *Global Environmental Politics*, volume 9, issue 1, The MIT Press, Cambridge, EUA, pp. 58-78.
- OLIVERA, B. A. y De la Fuente, A. (coords.) (2018), *Las actividades extractivas en México: minería e hidrocarburos hacia el fin del sexenio. Anuario 2017*, FUNDAR, CENTRO DE ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN, México, <http://fundar.org.mx/mexico/pdf/AnuarioExtractivas2017.pdf>
- OLIVO, M. Á.; Alaníz, C. y Reyes, L. (2011), "Crítica a los conceptos de gobernabilidad y gobernanza: una discusión con referencia a los consejos escolares de participación social en México", *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, volumen 16, número 50, México, pp. 775-799.
- ORNELAS, R. (coord.) (2013), *Crisis civilizatoria y superación del capitalismo*, UNAM, México.
- ORR, S. K. (2016), "Institutional control and climate change activism at COP21 in Paris", *Global Environmental Politics*, volume 16, issue 3, The MIT Press, Cambridge, EUA, pp. 23-30.
- ORTIZ, E. (2010), "Derecho a la ciudad, producción social y gestión participativa del hábitat. La promoción de iniciativas comunitarias incluyentes en la Ciudad de México", *Hábitat y Sociedad*, número 1, Universidad de Sevilla, España, pp. 55-70.
- PACHECO-Vega, R. (2014a), "Conflictos intratables por el agua en México: el caso de la disputa por la presa El Zapotillo entre Guanajuato y Jalisco", *Argumentos*, volumen 27, número 74, UAM-Xochimilco, México, pp. 219-257.
- PACHECO-Vega, R. (2014b), "Ostrom y la gobernanza del agua en México", *Revista Mexicana de Sociología*, volumen 76, número especial, UNAM, México, pp. 137-166.
- PAZ, M. F. (2008), "Tensiones de la gobernanza en el México rural", *Política y cultura*, número 30, UAM-Xochimilco, México, pp. 193-208.
- PAZ, M. F. (2017), "Luchas en defensa del territorio. Reflexiones desde los conflictos socioambientales en México", *Acta Sociológica*, número 73, UNAM, México, pp. 197-219.

- PETERS, G. (1998), "Managing Horizontal Government: The Politics of Coordination", *Public Administration*, volume 76, issue 2, Wiley, EUA, pp. 295-311.
- PETERS, G. (2012), "Governance as a political theory", Levi-Faur, D. (ed.), *The Oxford Handbook of Governance*, Oxford University Press, EUA.
- PINEDA, E. (2017), "El sentido de comunalidad y la lucha del pueblo Mixe", *Eutopía: Revista de Desarrollo Económico Territorial*, número 11, FLACSO, Ecuador, pp. 115-128.
- POMA, A. (2018), "El papel de las emociones en la respuesta al cambio climático", *Interdisciplina*, volumen 6, número 15, UNAM, México, pp. 191-214.
- PRATS, J. (2005), "Modos de gobernación de las sociedades actuales", Cerrillo, A. (coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, INAP, España.
- PULVER, S. (2009), "Climate change politics in Mexico", Selin, H. y VanDeveer, S. D. (eds.), *Changing climates in North American Politics: Institutions, Policymaking, and Multilevel Governance*, The MIT Press, Cambridge, EUA.
- RAVINDRANATH, N. H. y Sathaye, J. A. (2002), *Climate Change and Developing Countries*, Kluwer Academic Publishers, Países Bajos.
- RAYNER, S. (2010), "How to eat an elephant: a bottom-up approach to climate policy", *Climate Policy*, volume 10, issue 6, Taylor & Francis, Reino Unido, pp. 615-621.
- RHODES, R. A. W. (1996), "The new governance: governing without government", *Political studies*, volumen 44, issue 4, pp. 652-667.
- RHODES, R. A. W. (2012), "Waves of Governance", Levi-Faur, D. (ed.), *The Oxford Handbook of Governance*, Oxford University Press, EUA.
- RUBIO, I. (2017), "Un destino incierto. Expansión del turismo, daños y riesgos ambientales en la costa de Oaxaca", *Acta Sociológica*, número 73, UNAM, México, pp. 83-122.
- SAÑUDO, M. y Leal, J. (eds.) (2018), *Aproximaciones críticas a la relación Estado y territorio en contextos de globalización neoliberal*, CLACSO, Argentina.
- SAPIAINS, R.; Ibarra, C.; Jiménez, G.; O'Ryan, R.; Blanco, G.; Moraga, P.; y Rojas, M. (2020), "Exploring the contours of Climate Governance: An interdisciplinary systematic literature review from a Southern perspective", *Environmental Policy and Governance*, volume 31, issue 1, European Society for Ecological Economics, pp. 46-59.
- SCHOUT, A. y Jordan, A. J. (2008), "Administrative instruments", Jordan, A. J. y Lenschow, A. (eds.), *Innovation in Environmental Policy? Integrating the Environment for Sustainability*, Edward Elgar, Reino Unido, pp. 49-69.

- SEGHEZZO, L. (2009), "The five dimensions of sustainability", *Environmental Politics*, volume 18, issue 4, Taylor & Francis, Reino Unido, pp. 539-556.
- SEOANE, J.; Taddei, E. y Algranati, C. (coords.) (2013), *Extractivismo, despojo y crisis climática. Desafíos para los movimientos sociales y emancipatorios de Nuestra América*, Ediciones Herramienta/El Colectivo/GEAL, Buenos Aires, pp. 285-316.
- SHAWOO, Z. y Thornton, T. (2019), "The UN local communities and Indigenous peoples platform: A traditional ecological knowledge based evaluation", *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, volume 10, issue 3-4, Wiley, EUA.
- SHROEDER, H. (2010), "Agency in international climate negotiations: the case of indigenous peoples and avoided deforestation", *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, volume 10, issue 4, pp. 317-332.
- SIERRA-Martínez, A. (2020), "Activismo ambiental en los Pedregales de Coyoacán (México)", *Agua y Territorio/Water and Landscape*, número 16, Universidad de Jaén, España, pp. 47-56.
- SOLORIO, I. (2021), "Leader on paper, laggard in practice: policy fragmentation and the multi-level paralysis in implementation of the Mexican Climate Act", *Climate Policy*, Taylor & Francis, Reino Unido, DOI: 10.1080/14693062.2021.1894084
- SOLORIO, I. (2016), "Hacia una metodología comprensiva para el estudio de las políticas públicas", Aguilera, R. y Castañeda, F. (coords.), *Nuevos horizontes de las Ciencias Sociales*, UNAM/La Biblioteca, México, pp. 51-59.
- SOLORIO, I.; Carrillo, A. y Guzmán, I. (2020), "La arquitectura institucional de la política climática de México: un análisis desde el enfoque de integración de políticas", *Revista de Estudios Políticos*, número 51, FCPYS-UNAM, México.
- SOLORIO, I.; Guzmán, I. y Ros, C. (2019), "La integración de los pueblos indígenas a la política internacional climática: un reto de equidad", Rueda, J. C.; Gay, C. y Quintana, F. (coords.), *21 Visiones de la COP21. El Acuerdo de París: retos y áreas de oportunidad para su implementación en México*, UNAM, México, pp. 121-136.
- SVAMPA, M. (2015), "Commodities consensus: Neoextractivism and enclosure of the commons in Latin America", *South Atlantic Quarterly*, volume 114, issue 1, Duke University Press, EUA, pp. 65-82.

- TERRY, G. (2009), "No climate justice without gender justice: an overview of the issues", *Gender & Development*, volume 17, issue 1, Taylor & Francis, Reino Unido, pp. 5-18.
- TETREAU, D. y Chávez, M. (coords.) (2020), *Rostros del desarrollo neoliberal en México*, Universidad Autónoma de Zacatecas/Miguel Ángel Porrúa, México.
- TETREAU, D.; McCulligh, C. y Lucio, C. (coords.) (2019), *Despojo, conflictos socioambientales y alternativas en México*, Universidad Autónoma de Zacatecas/Miguel Ángel Porrúa, México.
- TOLEDO, V. (2015), *Ecocidio en México: La batalla final es por la vida*, Grijalbo, México.
- TORRES-Wong, M. (2019), "El peligroso nexo entre la industria extractiva, los territorios indígenas y el medio ambiente: ¿a quién corresponde la defensa de la Naturaleza?", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, volumen 69, número 275-2, UNAM, México, pp. 949-974.
- TOSUN, J. y Solario, I. (2011), "Exploring the Energy-Environment Relationship in the EU: Perspectives and Challenges for Theorizing and Empirical Analysis", *European Integration online Papers*, volume 15, issue 7, ECSA, Austria.
- ULLOA, A. (2008), "Implicaciones ambientales y culturales del cambio climático para los pueblos indígenas", Ulloa, A.; Escobar, E.; Donato, L. y Escobar, P. (eds.), *Mujeres indígenas y cambio climático. Perspectivas latinoamericanas*, Fundación Natura-UNODC-UNAL, COLOMBIA, pp. 15-34.
- UNITED Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) (2015), Acuerdo de París, [https://unfccc.int/sites/default/files/spanish\\_paris\\_agreement.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/spanish_paris_agreement.pdf)
- UVALLE, R. (2012), "La administración pública en los imperativos de la gobernanza democrática", *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, volumen 19, número 60, UAEMEX, México, pp. 111-144.
- VALLESPÍN, F. (2000), *El futuro de la política*, Taurus, Madrid.
- VAN ASSELT, H. y Gupta, J. (2009), "Stretching too far: Developing countries and the role of flexibility mechanisms beyond Kyoto", *Stanford Environmental Law Journal*, volume 28, issue 2, Stanford Law School, EUA, pp. 311-378.
- WEISS, T. (2010), "Governance, good governance and global governance: Conceptual and actual challenges", *Third World Quarterly*, volume 21, issue 5, Taylor & Francis, Reino Unido, pp. 795-814.

PARTE 2

LA INTEGRACIÓN DE LOS PUEBLOS  
INDÍGENAS Y LAS MUJERES  
EN LA GOBERNANZA CLIMÁTICA

---

---



## 2. PERSPECTIVAS ONTOLÓGICAS SOBRE LA GOBERNANZA AMBIENTAL EN MÉXICO

**Claudia Ros Gómez**

### **Introducción**

En el mundo hay una gran cantidad de culturas que conforman mundos y sistemas de conocimientos diferentes entre sí. La lucha contra el cambio climático no se encuentra fuera de esta diversidad, por lo que existe cierto consenso sobre la necesidad de tomar en cuenta otro tipo de conocimientos para el manejo efectivo del cambio climático, tal es el caso del conocimiento indígena (Lazos y Sánchez-Cortés, 2011). La importancia de este recae en que contiene sistemas de manejo forestales y agroecológicos, memoria social colectiva y repositorios de experiencia acumulada sobre el territorio, haciéndolo de gran utilidad para el ejercicio de la gobernanza ambiental (de Coninck *et al.*, 2018; capítulo 1).

Entre los retos que existen para hacer uso de los conocimientos indígenas en las estrategias para combatir el cambio climático están la aculturación, la desposesión de territorios, la colonización, el rápido cambio climático, entre otros factores que amenazan la existencia de los pueblos. Todos son resultado de las relaciones históricas de desigualdad a las que han sido sujetos los pueblos indígenas (Solorio *et al.*, 2019). Si bien en el discurso los Estados y las organizaciones internacionales reconocen la importancia que tienen los conocimientos indígenas en el manejo de sus territorios, en la práctica estos continúan siendo descalificados por no compartir la misma racionalidad occidental (capítulo 6). Como prueba, basta ver el crecimiento de conflictos socioambientales por motivos no solo de sobrevivencia ecológica, sino también sociocultural (Paz, 2014).

En México existen 11 familias lingüísticas que se dividen en cerca de 68 lenguas indígenas y 364 variantes dialectales (Dwayne, 2020, p. 450). Además

de hablar su propia lengua, cada uno de estos pueblos indígenas tiene diferentes trayectorias históricas, organizaciones sociopolíticas, mitologías, paisajes territoriales, relaciones con el Estado y el resto de la población no indígena y, en especial, formas de relacionarse con el entorno. Habiéndose vistos particularmente afectados por la crisis climática (capítulo 3), los pueblos indígenas se encuentran entre los grupos más vulnerables debido a su dependencia de actividades agrícolas o pesqueras y a las situaciones de pobreza y marginalidad que enfrentan (IPCC, 2018, p. 9; véase capítulo 4). Pero si cada pueblo posee maneras diferentes de crear y experimentar el mundo, ¿cómo afectan estas diferencias las acciones que los pueblos toman frente a las afectaciones ambientales? A partir de la revisión de casos etnográficos, este texto explorará la importancia que los factores ontológicos juegan en la gobernanza ambiental que ejercen los pueblos indígenas en México.

Para tener un mejor acercamiento a otras formas de construir el mundo, resulta vital partir de una revisión de los supuestos más básicos. Este texto comienza con algunas preguntas ontológicas en torno a conceptos centrales como *indígena*, *naturaleza* y *cultura*. Además se revisan los fundamentos ontológicos de la gobernanza ambiental. Posteriormente se desarrollan dos casos de gobernanza ambiental en contextos de conflictos ambientales: el caso de las afectaciones ambientales en la comunidad masewal de Santa María Tepetzintla, en la Sierra Norte de Puebla, y el caso de la tala de pinos en la comunidad rarámuri de Norogachi, en la Sierra Tarahumara de Chihuahua. Ambos casos son relevantes para este texto ya que sus autores retoman los conocimientos ontológicos de cada comunidad y la relación que guardan con los conflictos que se desarrollan en la región. En la discusión se hará un análisis de las relaciones ambientales que se forman en ambos conflictos y se expondrán los aportes para la gobernanza ambiental de los pueblos indígenas del país. Por último, se concluirá con una reflexión sobre las implicaciones de este trabajo para repensar la gobernanza ambiental en México.

### **Algunas preguntas ontológicas**

Existen múltiples formas de construir el mundo, por lo que podemos asumir que también existen diferentes maneras de construir el cambio climático. No obstante, los discursos de Estados y organizaciones internacionales alrededor de la crisis climática se fundamentan bajo las premisas de la ontología occidental y, por tanto, la gobernanza ambiental también es pensada en términos occidentales.

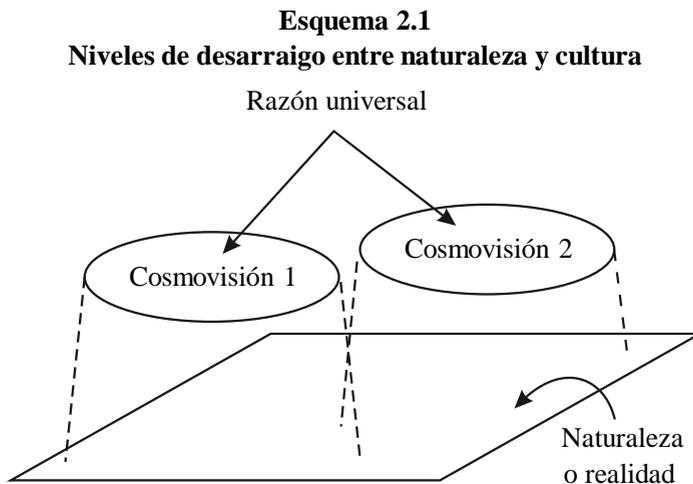
Para empezar, es necesario hacer una aclaración sobre el uso del término *indígena*. Como señala la lingüista mixe Yasnaya Aguilar Gil (2018), este ha sido utilizado para denominar a las naciones que no formaron un Estado. La autora señala cómo, a pesar de que existen poco menos de doscientos países en el mundo, hay miles de naciones que habitan dentro de las fronteras de estos Estados, las cuales son denominadas como pueblos indígenas. Para demostrar el único rasgo distintivo que comparten estos pueblos basta con preguntarse qué características comparten pueblos como los ainu de Japón, los sami de Noruega o los mixe de Oaxaca; ninguno de estos pueblos comparten las características raciales o culturales que suelen usarse para tipificar a los indígenas. Lo que los une bajo la misma categoría es el hecho de que no se conformaron como Estados-nación (Aguilar, 2018).

En realidad, la acepción actual del término indígena se utilizó en México solo hasta el siglo XIX, cuando el naciente Estado mexicano comenzó a construir una narrativa de identidad nacional basada en la oposición indígena-mestizo (Aguilar, 2018; Navarrete, 2016). Más que una prueba de la mezcla racial, lo *mestizo* es prueba del proyecto estatal de homogeneización y creación de una identidad nacional. Por su parte, lo *indígena* también sirvió a la construcción de la identidad mexicana al esencializar a diferentes pueblos bajo rasgos meramente culturales. Por ejemplo, hoy en día es posible encontrar referencias que hablan de cosmovisión indígena o música indígena como si lo *indígena* se refiriera a un solo grupo homogéneo y no a una diversidad de pueblos diferentes entre sí (Aguilar, 2018). Lo *indígena* no es una categoría cultural sino política, que hace referencia al proyecto de integración nacional y la violencia que este ejerce hacia los grupos que intenta asimilar.

Reconocer la diversidad de naciones que se engloban dentro del término indígena también significa que existe una diversidad de posturas al respecto: así como existen naciones que prefieren definirse exclusivamente a través del nombre de su propio grupo, como es el caso de los mapuches, también existen grupos que se han apropiado del término indígena u otras categorías similares como originario, indio, etcétera. Este reconocimiento de la diferencia que existe dentro de los denominados pueblos indígenas es el punto de partida para establecer los conceptos necesarios para el análisis del papel de los diferentes pueblos en la gobernanza ambiental en México. Con el fin de no reproducir las estrategias homogeneizantes que niegan la existencia de otras naciones, dicho análisis no debe dar por sentado las bases epistemológicas ni ontológicas sobre las cuales diferentes grupos construyen las relaciones con el entorno.

Cuestionar las bases epistemológicas en el contexto de la gobernanza ambiental ejercida por los diversos pueblos indígenas implica preguntarse *cómo conocen* el entorno. Sin embargo, esta pregunta también es homogeneizante, ya que asume que el entorno (o naturaleza) es un factor objetivo dentro del análisis. Entonces, es necesario hacer una pregunta ontológica que cuestione en primera instancia *qué conforma* el entorno. Este proceso puede ser considerado como una deconstrucción a la inversa que, en lugar de separar el mundo en las partes que lo conforman, busca añadir más partes al mundo para conformar otras realidades (Holbraad y Pedersen, 2017, p. 294); en otras palabras, no implica ver las cosas de una manera diferente, sino ver *cosas diferentes* (Holbraad y Pedersen, 2017, p. 5).

A primera vista es posible que esta postura no parezca viable debido a que la dicotomía naturaleza-cultura es una piedra angular para la ontología occidental, la cual sostiene que existe una naturaleza universal objetiva y que a partir de esta surge la cultura, que no es más que una interpretación de la naturaleza. Esta dicotomía se desdobra en una gran cantidad de oposiciones binarias como cuerpo-mente, objeto-sujeto, individuo-sociedad, entre otras (Descola y Pálsson, 2001). Como se observa en el esquema 2.1, esta lógica se divide en niveles donde la ciencia es el área encargada de estudiar la naturaleza, y las ciencias sociales son las encargadas de estudiar la cultura. Ingold (2000, p. 15) sugiere que así se crea un doble desarraigo del observador con el mundo:



Fuente: Ingold, 2000, p. 15.

el primer desarraigo se da con la división entre humanidad-naturaleza, mientras que el segundo desarraigo establece una división al interior de la humanidad, la cual se divide entre los indígenas, quienes habitan dentro de sus culturas o *cosmovisiones*, y los occidentales iluminados, quienes son capaces de salir de su propia cultura para ascender a la razón universal desde donde es posible analizar las otras culturas.

Entonces, si se considera que la dicotomía naturaleza-cultura es propia de la ontología occidental, es posible regresar al intento de *ver cosas diferentes*. El caso de los pueblos amerindios del Amazonas puede ilustrar la manera en la que otras lógicas construyen mundos diferentes: si para las sociedades occidentales existe una sola naturaleza y muchas culturas, para los pueblos amerindios del Amazonas existe una sola cultura y muchas naturalezas. Es decir, si se considera a la naturaleza como los cuerpos y a la cultura como el significado y la subjetividad, en la perspectiva occidental los humanos comparten con los animales una misma naturaleza, se rigen bajo los mismos funcionamientos corporales y lo que los hace diferentes del resto de los animales es que han trascendido la animalidad gracias a la cultura, los humanos tienen cultura, los animales, no. Ahora bien, desde la perspectiva amazónica, tanto los animales como los humanos comparten la condición de humanidad y lo que cambió con el paso del tiempo fueron los cuerpos de los animales (Viveiros de Castro, 2004). Cada especie de animal se ve a sí mismo como seres antropomorfos o humanos, por ejemplo, los jaguares tienen aldeas, casas, nombran a sus jefes, se casan, realizan ritos, tienen chamanes, ven su comida como comida humana (por ejemplo, la sangre es cerveza de mandioca) y sus atributos corporales (como su pelaje y sus garras) no son más que la ropa con la que se viste el grupo (Viveiros de Castro, 200, p. 39). Tanto humanos como animales comparten la misma forma de organización social (cultura) y lo que los diferencia son sus cuerpos (naturalezas).

Así como los pueblos amerindios del Amazonas difieren de la perspectiva occidental de la naturaleza, existen otras formas de conformar el mundo. Philippe Descola (2012) agrupó diferentes formas en los sistemas de clasificación de animismo, naturalismo, totemismo y analogismo. Considera al animismo como la continuidad de una misma subjetividad entre todos los seres los cuales se diferencian por sus cuerpos (Descola, 2014, p. 275); el naturalismo consiste en la concepción de que existe una sola naturaleza pero diferentes subjetividades (Descola, 2014, p. 276); en el totemismo existen grupos interespecie que comparten características subjetivas y corporales

similares (Descola, 2014, p. 275); y en el analogismo existe una discontinuidad tanto en las subjetividades como en los cuerpos (Descola, 2012, p. 190). Es importante notar que estas formas de clasificación no son mutuamente excluyentes ni tampoco abarcan con exactitud la totalidad de sistemas ontológicos que existen, pero permiten tener una idea de las formas radicalmente diferentes de construir lo que, desde la ontología occidental, se denomina como naturaleza o medio ambiente.

Sumando a esto, también es importante tomar en cuenta que el conocimiento de la ontología de cada grupo es utilizado de manera activa por sus integrantes. Autores como Elizabeth Povinelli (2002 y 2013) han reflexionado sobre cómo las creencias son usadas para navegar tanto la vida cotidiana como los conflictos colectivos de una comunidad. Dichas creencias están fundamentadas tanto en las condiciones materiales de la comunidad, como en el contexto nacional e internacional que influye en la misma (Povinelli, 2013, p. 479). Entablar cualquier tipo de relaciones, ya sea entre personas, animales, lugares, objetos o grupos, implica una serie de posibilidades y obligaciones entre los actores implicados, de esta manera, ñ la habilidad para establecer o rechazar vínculos convincentemente es una capacidad sumamente valorada y potencialmente valiosa (Povinelli, 2013, p. 471).

Por ejemplo, el conocimiento de los tzeltales de Chiapas demuestra la vivacidad que poseen las creencias. Los tzeltales poseen múltiples *naguales*<sup>1</sup> que residen al interior del cuerpo y que pueden adquirir diversas formas: desde animales y fenómenos meteorológicos hasta sacerdotes católicos, pastores evangélicos, profesores de escuela, personas europeas o médicos de la UNAM (Pitarch, 1996). O cuando un chamán realiza un ritual de curación se adentra en una montaña que se encuentra en otra dimensión y se vuelve un licenciado o abogado que realiza un juicio para la liberación del enfermo: tiene que tomar un turno y esperar en una recepción, consultar el archivo de su caso y apelar ante un juez por la liberación del preso; a su vez, la montaña es un moderno edificio de cemento y cristal, con elevador y múltiples pisos donde hay aviones, autos de lujo, etcétera (Pitarch, 2013, pp. 125-126).

Como se puede notar, el conocimiento que se puede considerar como mitológico o tradicional en realidad se encuentra estrechamente vinculado

<sup>1</sup> Históricamente en México se les ha nombrado a estos tipos de entidades anímicas como *nagual*, sin embargo esto se debe a la influencia nahua en el resto de la región y a los problemas de traducción y comprensión del espectro que existe de entidades anímicas de los pueblos indígenas del país (véase Pitarch, 1996).

con el mundo occidental actual. El caso de la curación chamánica muestra a los tzeltales cómo navegar el mundo de la burocracia del Estado (Pitarch, 2013) y los naguales mencionados anteriormente pueden ser interpretados como una forma de descolonización del cuerpo, la integración de los elementos de dominación (como la colonización española, el catolicismo, la medicina alopática o la educación del Estado) permite siempre mantenerlos visibles y evitar la aculturación de la comunidad (Pitarch, 1996).

Este solo es un ejemplo entre muchos otros que se pueden encontrar en el país pero sirve para demostrar que las creencias de un grupo no pueden ser consideradas como conocimiento arcaico o supervivencias del pasado, sino como conocimiento actual que reacciona activamente con los contextos del grupo. Más que un conocimiento simple, las lógicas ontológicas demuestran la complejidad y la ambigüedad del mundo. Incluso no solo guardan dentro de sí las relaciones históricas de desigualdad, sino que también son estrategias efectivas de lidiar contra dichas desigualdades. Este argumento es de gran importancia para el próximo análisis del papel del conocimiento ontológico en la gobernanza ambiental de los pueblos indígenas.

### ***Fundamentos ontológicos de la gobernanza ambiental***

Una vez establecido que la ontología de un grupo no es solo creencia, sino conocimiento con consecuencias y posibilidades que se materializa en hechos reales, es posible preguntarse cuáles son los fundamentos y consecuencias de la ontología *occidental* en materia de gobernanza ambiental y climática. A continuación se presenta el tema de la justicia climática, específicamente la injusticia epistémica en la integración de actores indígenas en la lucha contra el cambio climático, como una consecuencia de las bases ontológicas de la gobernanza climática de los grupos occidentales.

Debido a que el cambio climático no solo refleja las condiciones de desigualdad de muchos pueblos indígenas sino que también las exacerba (Capítulo 4), organizaciones como el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, 2018) han reconocido la importancia de obtener estrategias útiles para la mitigación y adaptación al cambio climático que también consideren la justicia climática. Sin embargo, la lucha contra el cambio climático no se puede dar de manera equitativa mientras no existan las condiciones necesarias para la participación de todos los grupos involucrados. Como menciona Aguilar Gil (2018, s.p.):

Aun cuando la legislación otorga autonomía y libre determinación a los pueblos indígenas, el Estado no los reconoce en la práctica. Los pueblos indígenas rara vez participamos en el diseño de los programas educativos, de salud o de justicia que nos afectan. El Estado mexicano está diseñado para inhibir el ejercicio de la autonomía.

Ante esto, organismos internacionales como el IPCC promueven la inclusión del conocimiento *indígena o tradicional* en las estrategias de adaptación o mitigación al cambio climático (IPCC, 2018). Diversas autoras han observado que el llamado conocimiento indígena sobre el clima puede facilitar la demarcación de referentes para localizar cambios (Lazos y Sánchez-Cortés, 2018), por lo que es importante que este tenga un lugar dentro de las estrategias de adaptación y mitigación en los niveles internacional, nacional y local naturaleza (Lazos y Sánchez-Cortés, 2011). No obstante, aun cuando los Estados se muestren dispuestos a colaborar, continúa existiendo una injusticia epistémica dentro de las instituciones que niega la validez de otras racionalidades y caen en las tendencias integracionistas que reproducen las relaciones de opresión con los pueblos indígenas (Solorio *et al.*, 2019).

Es importante notar que esta injusticia epistémica se encuentra profundamente incrustada en los ejercicios de gobernanza ambiental institucional, por lo que a continuación se desarrollarán algunas notas sobre los supuestos ontológicos que subyacen a la política ambiental y cómo se pueden relacionar con los conocimientos no occidentales.

Como ya se mencionó, los pueblos occidentales poseen lo que se puede denominar una ontología naturalista, en la cual existe una sola naturaleza de la cual está separada la subjetividad humana, esta premisa se despliega en los diferentes ámbitos de la vida de dichos grupos, como la política, las actividades económicas o el conocimiento científico. Biermann (2020) desarrolla cómo el supuesto de la división dicotómica entre humanidad y naturaleza también fundamenta las políticas ambientales; dichas políticas suponen que el medio ambiente existe como un ámbito diferente al de los humanos y debe ser protegido por estos (Biermann, 2020, p. 3). Sin embargo, esta forma de construir el mundo solo es una de muchas y durante los últimos años se ha visto cada vez más desestabilizada con el estudio del mismo cambio climático y del antropoceno.

Ahora bien, si la ontología naturalista de los grupos occidentales no es compartida por el resto de los grupos del mundo, ¿esto no presenta un reto

para la misma noción de gobernanza climática? La gobernanza climática, y las políticas ambientales que se derivan de esta, se basan en el conocimiento científico sobre el cambio climático y tienen una visión universalista del mundo: existe un solo planeta con un mismo mundo natural objetivo; el resto son visiones subjetivas o interpretaciones sobre este mundo natural. Si bien es cierto que el cambio climático es un fenómeno global, es importante reconocer que la idea de naturaleza no lo es. Esto no significa que el conocimiento científico no sea verdadero, solo significa que es un tipo de conocimiento entre muchos otros y que, para lograr una verdadera coordinación inclusiva de las acciones para combatir los efectos negativos del cambio climático, este tipo de conocimiento debe interactuar con los otros no occidentales en términos equitativos.

El presente texto se refiere a una gobernanza ambiental de los pueblos indígenas y no gobernanza climática, ya que esta última posee connotaciones universalistas sobre la existencia de una sola naturaleza; mientras que al hablar de gobernanza ambiental se puede hacer referencia a la manera en la que un grupo ejerce sus relaciones con el entorno. Es relevante remarcar que en este contexto, el entorno no es considerado como un sinónimo de medio ambiente o naturaleza, sino como una totalidad creada activamente por todas las partes que la constituyen (Ingold, 2000). Aunado a esto, otro motivo por el que también se puede hacer referencia a la gobernanza ambiental es que al posicionarse ya dentro de la lógica occidental ó la gobernanza climáticaó puede constituirse como herramienta para la mitigación y adaptación al cambio climático. Ambas acepciones pueden coexistir ya que, como ya se mencionó, los diversos tipos de conocimiento en el mundo pueden interactuar sin la necesidad de ser mutuamente excluyentes.

En el siguiente apartado se presentan dos casos etnográficos atravesados por conflictos socioambientales relacionados al cambio climático a través de los cuales se desarrollará la relación entre los factores ontológicos y la gobernanza ambiental de ambos pueblos. La revisión de conflictos socioambientales es particularmente ilustrativa ya que, como desarrolla María Fernanda Paz (2014), en estos se disputa no solo la sobrevivencia ecológica, sino sociocultural. Ambos casos son ejemplo de pueblos indígenas ejerciendo gobernanza ambiental en su entorno. A través del uso de una perspectiva ontológica se intentará comprender la manera en que ellos desarrollan sus relaciones con el entorno.

## Montañas y pinos: casos de gobernanza ambiental rarámuri y masewal

### *Relaciones entre espíritus, humanos y montañas.*

#### *El caso de la comunidad masewal de Santa María Tepetzintla*

El primer caso etnográfico es el que documentó Alessandro Questa con los habitantes de Santa María Tepetzintla en la Sierra Norte de Puebla, quienes se autodenominan como serranos, indígenas, hablantes de náhuatl, masewal, gente de la tierra o verdaderos mexicanos, dependiendo del contexto (Questa, 2018, p. 125). Questa recupera una de las historias de la comunidad que narra cómo antes la tierra y el cielo estaban conectados por pilares por donde las personas podían subir cuando estuvieran viejos o enfermos y bajar como niños, pero el mundo fue destruido cuando *Awewe*, un espíritu que controla las aguas subterráneas, celoso de su hermano menor Jesucristo o *Totatsin Tonal* (ḠNuestro querido padre solö), se estrelló contra los pilares y rompió el vínculo entre la tierra y el cielo dejando al mundo en su estado actual, es decir, un mundo fragmentado en dos partes interdependientes a través de las cuales continúan relacionándose espíritus y humanos (Questa, 2018, p. 126).

Los espíritus de la región forman redes familiares similares a las humanas y se encargan de dirigir elementos del entorno como el agua, por ejemplo, la cual también está viva; así como también influyen en las actividades humanas, algunos agricultores tienen a espíritus de socios o compadres que los ayudan a cultivar y a cosechar el maíz (Questa, 2018, p. 127). Las actividades de todos los agentes de Santa María Tepetzintla (ya sea los fenómenos meteorológicos, los seres materiales, los espíritus o la industria humana) se relacionan a través de ofrendas, castigos y diálogos formando una sociedad total (Questa, 2018, p. 127). Dentro de esta sociedad los masewal se consideran como los encargados de la superficie de la tierra o como sus inquilinos, ya que los verdaderos dueños o anfitriones son los *itekomej* o *chanekej*, espíritus encargados de dar vida a la tierra; el estatus de inquilinos hace que las personas reconozcan la preexistencia de ciertas reglas de comportamiento que se deben seguir (Questa, 2018, p. 128).

Los espíritus se comunican con los humanos a través de los sueños, la construcción de casas o la siembra de la milpa. Es importante notar que todos los seres de la ecología masewal poseen una moral propia y reaccionan dependiendo del contexto. Aunque pueden ser respetuosos y comprensivos,

si se ofenden también pueden ser vengativos o caprichosos. Por ello, las personas de Santa María Tepetzintla poseen diversos protocolos y estrategias de negociación para lidiar con todos los seres que habitan con ellos en las montañas, ya que todos son interdependientes y dependen del sustento mutuo (Questa, 2018, p. 129). Sin embargo, esta interdependencia se encuentra en una situación delicada debido a los recientes cambios climáticos y a la presencia de megaproyectos de minería, ductos de gas natural y plantas hidroeléctricas en la región.

Para los *masewal*, el cambio climático no es una consecuencia exclusiva del capitalismo histórico, sino también se debe a su negligencia con los antiguos acuerdos, la agricultura tradicional, el desuso del náhuatl y en general al comportamiento irrespetuoso hacia la tierra (Questa, 2018, pp. 133-134). Así, cada vez más personas suben a la montaña a hacer ofrendas y participan en las fiestas de la comunidad como contramedidas al cambio climático (Questa, 2018, p. 134); visitan las cuevas y los ojos de agua de la montaña, dejando cruces, música y comida a los espíritus para tener su sustento (Questa, 2018, p. 136). A su vez, también han puesto oposición a los megaproyectos de la zona, rechazando los ideales de desarrollo propuestos por el gobierno y las empresas: «De acuerdo con Amado Macías, un activista local y reconocido adivino, esas promesas no son más que -historias falsas que deben ser refutadas mediante el conocimiento local disponible o -historias reales» (Questa, 2018, p. 136).

Pero la presencia de las mineras representa una amenaza más grande que la contaminación, ya que los proyectos mineros pueden matar a la montaña. En el náhuatl de la comunidad, *yolia* significa vida; la palabra evoca al latido del corazón, el cual se mantiene latiendo por el sustento recíproco de las visitas, las ofrendas, la comida, la música y el respeto entre todos los seres ya sean espíritus, animales, santos o personas (Questa, 2018, p. 129). La montaña tiene cabeza y trasero, las cuevas son sus oídos y en su interior está su estómago, de donde surgen los temblores que son sus movimientos intestinales (Questa, 2018, p. 134); del interior de la montaña también surge el agua en forma de nubes o ríos, hay algunas montañas que además de agua también guardan semillas, otras guardan animales como pollos, cerdos y pavos. Otras más tienen rascacielos y taladros petroleros dentro y finalmente, hay algunas que guardan coches, aviones y computadoras (Questa, 2018, p. 135). Su corazón puede estar hecho de oro o plata y en él vive una pareja de espíritus mantenedores, o *Tlatikipanojke*, que son los encargados de mantener la vida; el corazón de la montaña es el sustento de toda la vida en la región (Questa, 2018, p. 135).

El problema se encuentra en que los proyectos mineros buscan llegar al corazón de la montaña y, sin su corazón, los habitantes de Santa María afirman que la montaña se volverá pobre (Questa, 2018, p. 135): ðEn náhuatl no existe palabra para ÷pobrezaø por lo que se utiliza el término español. La ÷pobrezaø se entiende colectivamente no como la falta de dinero, sino como la ausencia de vida y de fertilidadö (Questa, 2018, p. 135). Esto provocará que la montaña deje de producir el agua, los animales y el maíz, por lo que los espíritus tendrán que abandonarla (Questa, 2018, p. 135); si esto llega a suceder, los humanos también morirán al tener que abandonar la montaña (Questa, 2018, p. 137).

Las personas se han ocupado de cuidar y defender a la montaña, de la misma manera en la que ésta también se ha defendido de extranjeros que la visitan para extraer sus riquezas y que eventualmente terminan perdiéndose o víctimas de un accidente (Questa, 2018, p. 138). Para los masewal de Santa María Tepetzintla, la montaña es una entidad sensible, ðun lugar donde las acciones humanas decentes o desconsideradas tienen consecuencias que se expanden a la tierra mismaö (Questa, 2018, p. 126).

Los masewal de Santa María Tepetzintla demuestran cómo la gobernanza y defensa de su territorio se ejercen dentro de su propia lógica ontológica. Por lo que, para lograr comprender los conflictos ambientales que se desarrollan en la Sierra Norte, sería necesario comprender todos los seres que habitan en la montaña y las relaciones que entablan entre sí. A continuación se expondrán las relaciones que el pueblo rarámuri entabla con los pinos de su territorio y cómo estas ayudan a ilustrar los conflictos ambientales de la zona.

### ***Relaciones entre los pinos de la comunidad rarámuri de Norogachi***

El segundo caso etnográfico es el documentado por Alejandro Fujigaki con la comunidad rarámuri de Norogachi en la Sierra Tarahumara de Chihuahua. En la región conviven diferentes grupos étnicos que se vinculan con el entorno a su manera. Están los pimas bajos (*oøøba*), los tepehuanos del norte (*ódami*), los guarijío (*warijío*), los tarahumaras (*rarámuri*), los mestizos y los menonitas (Fujigaki, 2020, p. 6). El estudio se centra en la relación entre el conocimiento de los rarámuri con los procesos del cambio climático y del antropoceno.

Los rarámuri conceptualizan su entorno con el término *kawí*, el cual se puede traducir de diferentes maneras: montaña, tierra, mundo, campos o protuberancias en la tierra (Fujigaki, 2020, p. 7). Su definición también se puede extender para referirse a ðun lugar intermedio dentro del cosmos, donde

confluyen las cosas del arriba y del abajo (Fujigaki, 2020, pp. 8-9). Los elementos del *kawí* (humanos rarámuri, humanos no rarámuri, seres-planta, piedras con poderes para enfermar y matar, animales, ríos, árboles) comparten el *iwigá* o el aliento de la vida (Fujigaki, 2020, p. 8). Dentro de él pueden existir una multiplicidad de realidades o mundos por lo que una sola cosa puede ser muchos seres a la vez, por ejemplo, òi un pino puede ser un árbol con *alewá* (una de las nociones rarámuri para traducir ‘alma’) y parte de una red de parentesco [í ] Al mismo tiempo, este árbol puede ser un pino, entendido como recurso maderable (Fujigaki, 2020, p. 9).

Los conceptos de *boé* (caminos) y *iøimima* (caminar) son utilizados por los rarámuris para expresar prácticas de sociabilidad que agrupan comportamientos, valores, narrativas, emociones y pensamientos específicos. Uno de estos caminar-caminos es el *anayáguari boé*, o camino de los antepasados, y el otro es el *siønú boé*, o camino otro (Fujigaki, 2020, p. 10). Un buen rarámuri, o buen caminante, es aquel que sigue el *anayáguari boé*. Escoger andar por uno de estos caminos tiene consecuencias para el cuerpo, el alma, la salud, los conflictos, el sueño, los rituales, entre otros aspectos de la vida (Fujigaki, 2020, p. 11).

La tala de árboles es necesaria para habitar en la región, ya que se usa tanto para cocinar como para generar calor durante la temporada de frío. No obstante, la tala para el uso doméstico contrasta con la explotación forestal, la cual, dentro de la situación de pobreza y marginación de Norogachi, es una de las principales industrias que genera trabajo a las familias de la región (Fujigaki, 2020, p. 13). De esta manera, los rarámuris establecen dos tipos de relación con los pinos, una es la de pino-pariente-casa-leña y la segunda es la de pino-madera-aserradero-dinero (Fujigaki, 2020, p. 14).

En la relación pino-pariente-casa-leña, los pinos son agentes con *iwigá* que se conectan a través de *kawí* con otros árboles, plantas, animales y ríos; se trata al pino como un pariente y se le dirige con respeto y cuidado (Fujigaki, 2020, p. 14). Como se observa, el hecho de que el pino es un pariente tiene consecuencias prácticas en el trato con estos, así como en la práctica de la tala moderada (Fujigaki, 2020, p. 15). Luisa Bustillos menciona:

La naturaleza viene caminando con nosotros desde el momento en que nacemos, nosotros caminamos con la naturaleza, con el agua, con las plantas medicinales, con el sol. Todo tiene relación: el medioambiente, la naturaleza con el ser humano, con el rarámuri. [Hablar de gobernanza ambiental] es vivir respetando nuestra propia naturaleza, con todo lo que nos rodea, en nuestro espacio en donde vivimos

[...] la relación tan fuerte con la naturaleza nos hace respetar. ¿Cómo no respetar? ¿Cómo no vivir con ellos [los pinos del bosque]? (Bustillos en Fujigaki, 2020, p. 14)

Por otra parte, la relación pino-madera-aserradero-dinero también se da en la comunidad y aunque implica caminar el *siñú boé* (el camino otro), conseguir un puesto dentro del aserradero es considerado algo deseable ya que permite a las personas quedarse en Norogachi e incluso tener una fuente de ingresos económicos (Fujigaki, 2020, p. 15). A pesar de que no hay manifestaciones de arrepentimiento por trabajar en el aserradero, la tala inmoderada sí conduce a consecuencias negativas para los modos de existencia de los rarámuri de la comunidad ya que ellos se responsabilizan del cuidado ambiental; al transitar el *anayáguari boé*, ellos son los pilares que sostienen al mundo (Fujigaki, 2020, pp. 16-17).

En resumen, aunque trabajar en el aserradero es considerado algo necesario y deseable, los rarámuri reconocen que ese ritmo de explotación no es sostenible y provocará grandes cambios en el *kawí* (Fujigaki, 2020, p. 17), así como el desequilibrio en la estabilidad de las aguas resultará en sequías, incendios o derrumbes (Fujigaki, 2020, p. 18). Sin embargo, la lucha por cuidar la Sierra Tarahumara ha hecho que continuar por el *anayáguari boé* se vuelva más difícil debido a la violencia ejercida contra los defensores de la región (Fujigaki, 2020, p. 18).

## Discusión

### *Análisis de las relaciones ambientales en ontologías no-occidentales*

A pesar de sus particularidades, es posible identificar algunas similitudes entre las situaciones de ambos grupos. Tanto los masewal como los rarámuri se enfrentan a conflictos ambientales cuyo manejo se encuentra mediado por sus respectivas ontologías. Algunas de las constantes que se pueden identificar en la gobernanza ambiental de ambos grupos son la falta de una línea divisoria entre naturaleza y cultura, la responsabilidad por mantener al mundo y la aceptación de la diferencia. A continuación se desarrollarán estas constantes resaltando el papel de la ontología en la manera en que los grupos entablan relaciones en dichos conflictos, que a su vez son resultado de la injusticia climática y epistémica.

Como primer paso es necesario considerar la procedencia de estos conflictos. Por un lado, los masewal se enfrentan a los efectos negativos del cambio climático, como la alteración de las temporadas de lluvia y a la presencia de múltiples megaproyectos en su territorio, como minería, ductos de gas natural y plantas hidroeléctricas. Por otro lado, los rarámuri se encuentran ante proyectos de explotación forestal que choca con su manera de relacionarse con los pinos y su entorno. En ambos casos, las problemáticas se pueden rastrear en los efectos negativos del cambio climático y en las tensiones en el manejo de los recursos y territorio de ambos grupos indígenas. La manera en la que los pueblos lidian con estos conflictos está estrechamente relacionada con el contenido de sus respectivos mundos. Es interesante notar cómo ambas comunidades no establecen una división tajante entre los fenómenos naturales y los culturales. Por un lado, para los masewal los fenómenos naturales, como la lluvia o los temblores, son parte de la mitología local e interactúan como actores con otros espíritus y seres humanos. Por el otro, para los rarámuri los pinos pueden establecer relaciones de parentesco con los humanos.

Ahora bien, es necesario tomar en cuenta que incluso desde la ontología occidental el cambio climático también parece desdibujar las fronteras que se establecen entre la naturaleza y la cultura. A pesar de que las consecuencias del cambio climático son consideradas como eventos naturales sus causas no solo son internas a la naturaleza, sino que también son causadas por el orden capitalista de ciertas sociedades humanas. Esta posible reconfiguración ha sido analizada por diversos autores como Dipesh Chakrabarty, quien analizó la unión entre la historia natural y la historia humana con el nombramiento del antropoceno como era geológica y la transformación de los humanos de ser agentes biológicos a convertirse en fuerzas geológicas (Chakrabarty, 2009). Si se considera esto como una intrusión de los humanos dentro del reino de la naturaleza, también es posible asumir lo mismo de la naturaleza, esta se ha incorporado como un agente político dentro del plano cultural, incluso se le ha llegado a considerar como un sujeto histórico o una persona moral vengativa. Estas intrusiones de la naturaleza en la cultura y viceversa hacen que lo geopolítico y geofísico se unifiquen dentro de un solo campo de estudios o, en otras palabras, que se desdibujen las fronteras entre lo natural y lo cultural (Stengers 2017; LaTour 2017; Danowski y Viveiros de Castro, 2019).

Esta inexistencia de una división entre la naturaleza y la cultura parece ser algo dado dentro de las ontologías tanto rarámuri como masewal, ambas

aseguran que como personas rarámuris o masewal, tienen la responsabilidad de mantener el mundo. Por ejemplo, en el mundo rarámuri todos los seres que comparte *iwigá* la hacen circular para mantener al *kawí*, la elección de un individuo de cual caminar-camino tomar es una decisión con repercusiones políticas y colectivas para el *kawí* y el estado de las cosas. Por este motivo los rarámuri aceptan que sus acciones pueden mantener o perturbar el orden mundo (Fujigaki, 2020, p. 22).

Por otra parte, los masewal entienden que existen ciertos acuerdos que deben cumplir, como sembrar la milpa, hacer visitas y ofrendas, y siempre mantener una relación de respeto con todos los seres que habitan la región. El cumplimiento de estos acuerdos es necesario ya que el mundo masewal es uno altamente interdependiente, todos los actores deben colaborar juntos para mantener la vida, por lo que cuando una de las partes incumple estas responsabilidades se desatan consecuencias negativas. El conocimiento de que los seres que habitan el mundo forman relaciones interdependientes, similar a las recientes propuestas del antropoceno que remarcan el estado de interdependencia del mundo, no es una casualidad sino el resultado de largas trayectorias históricas<sup>2</sup> en interacción con el entorno ya que muchos grupos indígenas han construido sus conocimientos a partir de una estrecha relación con sus territorios a lo largo de su historia y los han transmitido a través de la historia oral.

Otro factor interesante para el análisis del papel de la ontología en la gobernanza ambiental de ambos grupos es la posición que tanto los rarámuri como los masewal adoptan frente a la diferencia o alteridad. Como ya se mencionó, el *kawí* es un espacio altamente diverso donde no solo existen diversos seres, sino que cada ser puede tener diferentes estatus ontológicos (por ejemplo los pino-pariente-casa-leña o los pino-madera-aserradero-dinero). Al establecer relaciones en el entorno, los rarámuri aceptan que el mundo es un lugar diverso sin que esto signifique una contradicción problemática.

En el mundo masewal la alteridad se aborda de manera diplomática: òEn un mundo tan densamente poblado se necesitan un sinfín de protocolos cuidadosamente planeados y de negociaciones propiciadoras que ocupan mucho tiempo y esfuerzo de la gente para adivinar, apaciguar o convencer a cada grupo para que actúe o se abstenga de hacerlo (Questa, 2018, p. 129).

<sup>2</sup> Yasnaya Aguilar Gil (2018) coloca el inicio de esta tradición hace nueve mil años, con la domesticación del maíz en Mesoamérica.

Esta disposición diplomática se extiende hacia todos los grados de alteridad, desde los más cercanos como los espíritus, hasta los más lejanos como los rascacielos y taladros petroleros que también pueden habitar dentro de las montañas.

En contraste, la ontología naturalista u occidental no comparte la misma disposición de las ontologías rarámuri o masewal para aceptar o dialogar con la alteridad. Como ya se mencionó, desde la perspectiva naturalista existe una sola naturaleza que puede ser interpretada de diferentes maneras. Es posible que esto sea uno de los múltiples factores que contribuyen a la aparición de los conflictos. Por ejemplo, muchos de los megaproyectos que buscan establecerse en la Sierra Norte de Puebla subestiman las diferencias *õculturalesõ* que hay con los masewal cuando intentan convencerlos con promesas de desarrollo económico pensando que estos tienen los mismos objetivos de desarrollo. Mientras que para las empresas y las instituciones gubernamentales la naturaleza es un hecho objetivo que puede ser utilizado como recurso, para los masewal no solo es un recurso, también se constituye por diversos seres con agencia y vida propia.

Antes de continuar con los resultados que se pueden extraer de este análisis es necesario aclarar la procedencia de algunas de las reflexiones que se retoman en este texto. En los últimos años, la tendencia de los trabajos académicos se ha inclinado a demostrar la fragilidad de la dicotomía naturaleza-cultura; y el estado de interdependencia del mundo, el antropoceno y la crisis climática son el mejor ejemplo para demostrar dicho argumento (ver LaTour, 1993 y 2017). No obstante, algunos intelectuales indígenas, como la académica métiis Zoe Todd (2016), han remarcado que estas ideas no son nuevas ya que guardan muchas similitudes con tradiciones indígenas que no suelen ser reconocidas en los discursos del giro ontológico, el poshumanismo o la cosmopolítica, cuando en realidad la idea de que el clima es una fuerza de organización colectiva ha estado presente en muchos pueblos indígenas por milenios (Todd, 2016, p. 8). Por ejemplo, el chamán yanomami Davi Kopenawa reflexiona sobre su aversión por el término medio ambiente:

Cuando ellos hablan sobre la selva, estas personas blancas suelen ocupar una palabra: *õmedio ambienteõ*. Esta palabra no es nuestra y no la conocíamos hasta hace poco. Para nosotros, lo que los blancos denominan así es lo que queda de la selva y la tierra después de que fueran dañadas por sus máquinas [í ]. No me gusta esta palabra. La tierra no puede ser dividida como si la selva fuera la parte que sobra. Nosotros somos los habitantes de esta selva y si es cortada de esta

manera, nosotros moriremos con ella. Preferiría que las personas blancas hablaran de la ñaturalezaö o de la ñecologíaö como si fuera algo completo. Solo si defendemos a la selva en su totalidad, permanecerá viva. (Kopenawa y Albert, 2013, p. 397).

Kopenawa expone una idea similar a la que han llegado muchos académicos recientemente. Sin embargo, el argumento solo comienza a ser considerado válido cuando se aprueba desde la academia occidental. Sobre esto, Todd (2016, p. 9) menciona que

[...] existe un riesgo muy real cuando el pensamiento indígena es usado por académicos no-indígenas para aplicarlo en la Teoría del Actor Red, la cosmopolítica o las líneas ontológicas y poshumanistas sin incluir las expresiones de las historias, las leyes y las canciones encarnadas en el pensamiento-situado indígena o en la autodeterminación indígena.

Existe una gran diversidad de propuestas para contrarrestar esta situación de extractivismo epistemológico. Todd (2015, p. 252), por ejemplo, presenta las prácticas y el conocimiento indígena como herramientas para contrarrestar los prejuicios occidentales de los discursos alrededor del antropoceno. Aguilar Gil (2018) sostiene que es necesario buscar posibilidades de organización más allá de los Estados-nación. Pero por ahora, aún se puede observar cómo en los espacios académicos de discusión de cambio climático se continúa dando la injusticia epistémica ante las voces de los pueblos indígenas (capítulo 6). Sin la correcta atribución de importancia a los conocimientos no occidentales y la inclusión de los actores correspondientes, es posible caer en tendencias multiculturalistas que folclorizan y despolitizan a los grupos indígenas, y ayudan a reforzar los sesgos occidentales (Solorio *et al.*, 2019).

A partir de las experiencias y prácticas de muchos pueblos indígenas es posible observar cómo la idea de la naturaleza, como hecho objetivo y separado de la sociedad, solo es una entre muchas otras formas de construir el mundo. Las diferentes formas de ejercer la gobernanza ambiental por los habitantes tanto de Santa María Tepetzintla como de Norogachi ayudan a comprender que mientras todas estas formas interactúan entre sí, también responden a racionalidades propias. Por ejemplo, conocer los seres que habitan en las montañas de la Sierra Norte de Puebla, así como las responsabilidades que tienen entre sí, ayuda a comprender las acciones que los masewal adoptan ante los proyectos que buscan instalarse en la región.

### *Aportes para la gobernanza ambiental*

Los casos de Santa María Tepetzintla y en Norogachi son relevantes ya que múltiples comunidades indígenas se encuentran en situaciones similares alrededor de todo el país. Por ejemplo, entre otros casos se encuentran el de los pueblos mayas que se pronuncian en contra de la construcción del proyecto del Tren Maya, o el de las comunidades ikoots y binnizá en resistencia contra proyectos como el corredor interoceánico o la instalación de parques eólicos en sus territorios, que no solo tienen consecuencias económicas desfavorables para sus comunidades sino que tampoco toman en cuenta el papel de los vientos como actores vivos dentro de las ontologías ikoots y binnizá (Capítulo 5).

Estos proyectos son impulsados por el gobierno actual de Andrés Manuel López Obrador bajo la premisa del desarrollo económico de estas regiones y sus pueblos (capítulos 1 y 3). Sin embargo, mientras que el reconocimiento gubernamental de la desigualdad y las deficiencias de estas regiones es correcto, las soluciones siguen los patrones de extractivismo agresivo hacia las comunidades indígenas (Azamar, *et al.*, 2020). Por más que el nuevo gobierno impulse la justicia social, no será posible lograr la equidad si las premisas de las acciones para lograr dicha equidad suponen la negación del conocimiento, la forma de vida y la autonomía de las naciones indígenas del país. Para lograr abrir un diálogo con otras lógicas ontológicas, es de gran importancia que las futuras políticas rompan con las retóricas multiculturalistas que niegan la autonomía y la agencia política de los pueblos.

Los casos presentados también muestran que no es suficiente conocer a los seres de las montañas, sino que es necesario tomarse en serio sus respectivos estatus ontológicos y su calidad de seres con agencia. Existe una diferencia entre *creer* y *tomar en serio* el conocimiento de los demás. La creencia está más anclada en la idea de que existe una realidad verdadera cuando una persona escoge apoyar una visión del mundo que considera verdadera. Tomar en serio, por otra parte, requiere más de un compromiso político con los otros, significa entablar una relación de respeto en la que se reconoce que todo conocimiento conlleva una serie de posibilidades que se materializan en hechos que son reales. Esta postura se distancia del relativismo al posicionar la discusión lejos de la búsqueda de creencias válidas, lo que se busca en este contexto es mucho más simple: aceptar que todo conocimiento tiene consecuencias. Las consecuencias en los casos revisados son claras, para los masewal la vida de la montaña mantiene el bienestar de todos los seres que la habitan, por lo que actúan acorde a esto y deciden protegerla de las mineras que buscan perforarla.

Ahora bien, este resultado no significa que los grupos indígenas sean incompatibles o rechacen cualquier noción occidental de progreso económico. Afirmar esto sería regresar a los esencialismos dualistas que se discutieron al inicio de este texto: naturaleza/cultura, ciencia/cosmovisión, progreso/tradición. Como ya se desarrolló, muchos pueblos son capaces de navegar distintos ámbitos ontológicos sin que esto represente una contradicción incapacitante. Así como un mismo ser puede tener múltiples estatus ontológicos al mismo tiempo, también pueden existir diferentes formas de relacionarse con el entorno sin que sean mutuamente excluyentes. Negar esto puede resultar en el desconocimiento de los grupos indígenas como actores políticos activos capaces de participar en el proceso de la gobernanza ambiental institucional.

Aunque sobra decir que el diálogo entre diferentes lógicas ontológicas resulta complicado, un ejemplo de este dilema es el uso del llamado *conocimiento indígena* dentro de las estrategias institucionales de mitigación del cambio climático. Si bien los pueblos indígenas no necesitan el respaldo de instancias gubernamentales o internacionales para el uso de su conocimiento al lidiar con los efectos del cambio climático, para dichas instancias el cambio climático es considerado como una crisis de escala global en la que todos tienen un papel. Mientras que algunas posiciones advierten en contra de los efectos de la integración del conocimiento indígena en estos espacios, otras adquieren posturas más pragmáticas para la colaboración institucional. De cualquier manera, así como los conocimientos indígenas se deben tomar en serio, la gobernanza climática y sus fundamentos científicos tampoco deben ser descartados de la discusión. Más que tratar la diferencia entre la gobernanza climática y los conocimientos indígenas como una diferencia de escala (que seguiría siendo pensar en la ontología occidental como la razón universal), se le debe pensar como una diferencia ontológica; esto permitiría un intercambio equitativo en el que la colaboración pueda ser recíproca, ya que ambos conocimientos poseen herramientas útiles para lidiar contra los efectos del cambio climático.

## Conclusiones

Actualmente existe una ventana de oportunidad para el reconocimiento de las diversas lógicas ontológicas. El antropoceno ha desdibujado las líneas que antes constituían la base del conocimiento occidental: la división entre naturaleza y cultura ha dejado de ser tan clara, y el mundo está poblado de

diferentes grados y tipos de agencias que influyen el cambio climático. Ante este contexto, las políticas ambientales con sus premisas naturalistas se encuentran con dificultades para navegar el entramado dinámico de agencias humanas y no humanas (Biermann, 2020, p. 5). Por este motivo es necesaria la disolución de la distinción ontológica entre seres humanos y el entorno natural a favor de una posición que permita entender el mundo como una unidad compleja, dinámica, disipativa y en conflicto (Biermann, 2020, p. 7).

Es aquí donde se puede apreciar la gran importancia de los factores ontológicos dentro de la gobernanza ambiental para los pueblos tanto occidentales como indígenas. El cambio climático y el antropoceno requieren del replanteamiento de las relaciones que cada elemento desarrolla en el entorno, lo que a su vez también implica una reconfiguración en las formas de gobernanza, sea ambiental o climática. Es necesario dar un paso más adentro en la reconfiguración ontológica de occidente; no solo se trata de reconocer la indistinción entre humanidad y naturaleza y homogeneizar a todos los grupos humanos en el proceso, sino de reconocer que existen diversas formas de existencia en el mundo, con diversos grados de agencia y en un estado de interdependencia, intentando no validar unas sobre otras. En este proceso tal vez sería posible comenzar a aprender de otras ontologías, ya que, como ya se mencionó, muchos de los conocimientos indígenas son efectivos al demostrar la complejidad y la ambigüedad del mundo; y que al guardar dentro de sí las relaciones históricas de desigualdad pueden generar estrategias efectivas para lidiar contra dichas desigualdades.

Esta solo es una idea entre muchas otras posibilidades que puede aportar el diálogo con ontologías no occidentales, pero ninguna será posible sin el respeto a la autonomía que tiene cada pueblo de ejercer su propia forma de vida y, por lo tanto, su gobernanza ambiental. De esta manera, la viabilidad del diálogo también depende que den frutos los intentos por disolver la injusticia epistémica y las tendencias colonialistas que continúan presentes en muchas instancias tanto académicas, estatales, privadas o internacionales. Para concluir, es crucial resaltar la importancia de comprender los factores ontológicos presentes en la gobernanza ambiental que ejercen los pueblos indígenas sobre sus territorios, así como el hecho de que aceptar la diferencia ontológica implica el respeto a la autonomía y la apertura a nuevas formas de gobernanza ambiental.

## Bibliografía

- AGUILAR, Y. E. (2018), "Nosotros sin México: naciones indígenas y autonomía", *Nexos*, México, <https://cultura.nexos.com.mx/nosotros-sin-mexico-naciones-indigenas-y-autonomia/>
- ALLEN, M. R.; Dube, O. P.; Solecki, W.; Aragón-Durand, F.; Cramer, W.; *et al.* (2018), "Framing and Context", *Global Warming of 1.5 °C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5 °C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty* [Masson-Delmotte, V.; Zhai, P.; Pörtner, H.-O.; Roberts, D.; Skea, J.; *et al.* (eds.)], Intergovernmental Panel on Climate Change, OMM/PNUMA, [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/06/SR15\\_Full\\_Report\\_High\\_Res.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/06/SR15_Full_Report_High_Res.pdf)
- AZAMAR, A. y Rodríguez, C. A. (2020), *Conflictos sociales por megaproyectos extractivos, de infraestructura y energéticos en la Cuarta Transformación*, Rosa-Luxemburg-Stiftung, Oficina regional para México, Centroamérica y el Caribe, México.
- BIERMANN, F. (2020), "The future of environmental policy in the Anthropocene: time for a paradigm shift", *Environmental Politics*, Taylor & Francis, Reino Unido, pp. 1-20, DOI: 10.1080/09644016.2020.1846958
- CHAKRABARTY, D. (2009), "Clima e historia. Cuatro tesis", *Pasajes: Revista de pensamiento contemporáneo*, número 31, Universidad de Valencia, España, pp. 51-69.
- DANOWSKI, D. y Viveiros de Castro, E. (2019), *¿Hay mundo por venir? Ensayo sobre los miedos y los fines*, Caja Negra, Buenos Aires.
- DE CONINCK, H.; Revi, A.; Babiker, M.; Bertoldi, P.; Buckeridge, M.; *et al.* (2018), "Strengthening and Implementing the Global Response", *Global Warming of 1.5 °C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5 °C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty* [Masson-Delmotte, V.; Zhai, P.; Pörtner, H.-O.; Roberts, D.; Skea, J.; *et al.* (eds.)], Intergovernmental Panel on Climate Change, OMM/PNUMA, [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/06/SR15\\_Full\\_Report\\_High\\_Res.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/06/SR15_Full_Report_High_Res.pdf)

- DESCOLA, P. (2012), *Más allá de la naturaleza y la cultura*, Amorrortu, Buenos Aires.
- DESCOLA, P. (2014), "Modes of being and forms of predication", *HAU: Journal of Ethnographic Theory*, volume 4, issue 1, Society for Ethnographic Theory, Reino Unido, pp. 271-280.
- DESCOLA, P. y Pálsson, G. (2001), "Introducción", Descola, P. y Pálsson, G. (coords.), *Naturaleza y sociedad. Perspectivas antropológicas*, Siglo XXI Editores, México, pp. 11-33.
- DWAYNE, M. (ed.) (2020), "México", *El Mundo Indígena 2020*, International Work Group for Indigenous Affairs (IWGIA), Dinamarca, pp. 449-456, [iwgia.org/images/yearbook/2020/IWGIA\\_El\\_Mundo\\_Indigena\\_2020.pdf](http://iwgia.org/images/yearbook/2020/IWGIA_El_Mundo_Indigena_2020.pdf)
- FUJIGAKI, L. (2020), "Caminos rarámuri para sostener o acabar el mundo. Teoría etnográfica, cambio climático y Antropoceno", *Mana: Estudos de Antropologia Social*, volumen 26, número 1, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil, pp. 1-35.
- HOLBRAAD, M. y Pedersen, M. A. (2017), *The ontological turn: an anthropological exposition*, Cambridge University Press, Reino Unido.
- INGOLD, T. (2000), "Culture, nature, environment: steps to an ecology of life", *The Perception of the Environment: Essays on livelihood, dwelling and skill*, Routledge, Londres y Nueva York, pp. 13-26.
- INTERGOVERNMENTAL Panel on Climate Change (IPCC) (2018), "Summary for policymakers", *Global warming of 1.5 °C. An IPCC special report on the impacts of global warming of 1.5 °C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty* [Masson-Delmotte, V.; Zhai, P.; Pörtner, H.-O.; Roberts, D.; Skea, J.; et al. (eds.)], OMM/PNUMA, [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/06/SR15\\_Full\\_Report\\_High\\_Res.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/06/SR15_Full_Report_High_Res.pdf)
- KOPENAWA, D. y Albert, B. (2013), *The Falling Sky: Words of a Yanomami Shaman*, Harvard University Press, EUA.
- LATOUR, B. (1993), *We Have Never Been Modern*, Harvard University Press, EUA.
- LATOUR, B. (2017), *Facing Gaia: Eight Lectures on the New Climatic Regime*, Polity Press, EUA.
- LAZOS, E. y Sánchez-Cortés, M. S (2011), "Indigenous perception of changes in climate variability and its relationship with agriculture in a Zoque

- community of Chiapas, Mexico, *Climatic Change*, volume 107, issue 3, Springer, pp. 363-389.
- LAZOS, E. y Sánchez-Cortés, M. S. (2018), "Local Responses to Variability and Climate Change by Zoque Indigenous Communities in Chiapas, Mexico", Nakashima, D.; Krupnik, I. y Rubis, J. T. (eds.), *Indigenous Knowledge for Climate Change Assessment and Adaptation*, Cambridge University Press, Reino Unido, pp. 75-83.
- NAVARRETE, F. (2016), *México racista. Una denuncia*, Penguin Random House Grupo Editorial, México.
- PAZ, M. F. (2014), "Conflictos socioambientales en México: ¿qué está en disputa?", Paz, M. F. y Risdell, N. (coords.), *Conflictos, conflictividades y movilizaciones socioambientales en México: problemas comunes, lecturas diversas*, CRIM-UNAM, México, pp. 13-58.
- PITARCH, P. (1996), *Ch'ulel. Una etnografía de las almas tzeltales*, FCE, México.
- PITARCH, P. (2013), *La cara oculta del pliegue. Ensayos de antropología indígena*, Artes de México-CONACULTA, México.
- POVINELLI, E. (2002), *The Cunning of Recognition: Indigenous Alterities and the Making of Australian Multiculturalism*, Duke University Press, EUA.
- POVINELLI, E. (2013), "¿Escuchan las rocas? La política cultural de la aprehensión del trabajo aborigen australiano", Cañedo, M. (ed.), *Cosmopolíticas. Perspectivas antropológicas*, Editorial Trotta, Madrid, pp. 457-484.
- QUESTA, A. (2018), "Montañas en resistencia. Cosmopaisajes masewal ante el cambio climático y el extractivismo", *Cuiculco. Revista de ciencias antropológicas*, volumen 25, número 72, INAH, pp. 123-143.
- SOLORIO, I.; Guzmán, I. y Ros, C. (2019), "La integración de los pueblos indígenas a la política internacional climática: un reto de equidad", Rueda, J. C. (ed.), *¿Aún estamos a tiempo para el 1.5 °C? Voces y Visiones sobre el Reporte Especial del IPCC*, Programa de Investigación en Cambio Climático, UNAM, México, pp. 121-136.
- STENGERS, I. (2017), *En tiempos de catástrofes. Cómo resistir a la barbarie que viene*, Nuevos Emprendimientos Editoriales/Futuro Anterior Ediciones, España.
- TODD, Z. (2015), "Indigenizing the Anthropocene", Davis, H. y Turpin, E. (eds.), *Art in the Anthropocene: Encounters among Aesthetics, Politics, Environments and Epistemologies*, Open Humanities Press, Reino Unido, pp. 241-254.

- TODD, Z. (2016), "An Indigenous Feminist Take On The Ontological Turn: 'Ontology' Is Just Another Word For Colonialism", *Journal of Historical Sociology*, volumen 29, issue 1, Wiley, EUA, pp. 4-22.
- VIVEIROS de Castro, E. (2004), "Perspectivismo y multinaturalismo en la América indígena", Surrallés, A. y García, P. (eds.), *Tierra adentro. Territorio indígena y percepción del entorno*, IWGIA, Perú, pp. 37-82.



### 3. CAMBIO CLIMÁTICO, EXTRACTIVISMO Y FORMAS DE ORGANIZACIÓN DE LAS MUJERES RURALES

**Beatriz Adriana Olivera Villa**

#### **Introducción**

El modelo extractivista ha tenido un gran auge en las últimas décadas, particularmente en América Latina. En México, con la entrada del TLCAN, que promovió un modelo abiertamente neoliberal, se impulsaron actividades como la extracción minera a la par que se crearon leyes y mecanismos *ad hoc* para favorecer a las grandes empresas extractivas. El país también preparó la participación de capital privado en Pemex (véase el volumen 1 de esta obra), proceso que culminó con la reforma energética de 2013. En contraste, el campo mexicano sufrió un abandono paulatino y la migración del campesinado hacia América del Norte, lo cual debilitó la soberanía alimentaria y a la pequeña agricultura campesina (capítulo 4).

En la administración de Andrés Manuel López Obrador, con el fortalecimiento del sector petrolero, del uso de combustibles fósiles y el freno a las energías renovables, el país sigue en la ruta trazada por los gobiernos anteriores hacia una catástrofe climática (véase el volumen 1 de esta obra). En este sentido, las decisiones que se tomen ahora llevarán probablemente a un punto de no retorno si no son las adecuadas. Por ello, en este capítulo se hace un análisis de las (malas) decisiones de política pública que están teniendo fuertes impactos en los territorios y en las comunidades, donde además las poblaciones viven en condiciones de pobreza y desigualdad extremas. Miranda y Lazos (2018) refieren que hay un complejo nexo entre la vulnerabilidad y la pobreza, especialmente para la población pobre para quien la vida cotidiana ya es indeseable y crónicamente insostenible. Particularmente las mujeres rurales, campesinas e indígenas, además de vivir en condiciones de vulnerabilidad constante, son las principales protagonistas de los procesos de defensa que tienen lugar en los territorios.

Cabe señalar que el impulso de políticas extractivistas es un común denominador en varios países de la región; por ejemplo, en Perú, Colombia y Chile las políticas mineras están orientadas a la atracción de inversiones a toda costa, en detrimento de los derechos ambientales y sociales. En Brasil, mientras tanto, existe una fuerte industria petrolera y de fomento a megaproyectos que ha causado grandes impactos socioambientales. En países de Centroamérica, por su parte, las políticas agrícolas han provocado riesgos fuertes para la seguridad y soberanía alimentaria y, por ende, el detrimento y abandono paulatino del campo. Es así que en prácticamente toda la región, México incluido, se enfrentan problemáticas similares en cuanto al incremento de proyectos extractivos violatorios de derechos, abandono de la pequeña agricultura campesina, y escasa acción y compromiso de los gobiernos frente a la emergencia climática (capítulo 7).

En este capítulo, a través de una experiencia propia de organización de las mujeres rurales en América Latina, se muestra cómo ellas, mediante un proceso participativo, lograron construir una agenda de incidencia para dar a conocer sus demandas y exigencias frente al cambio climático ante diferentes gobiernos de la región en los espacios globales de las Conferencias de las Partes en Lima y en París. Esta agenda también les permitió fortalecer sus procesos nacionales enfocados en el acceso a la tierra, contra los megaproyectos y de lucha por la igualdad sustantiva con el componente de cambio climático.

El capítulo está estructurado de la siguiente manera. En el primer apartado se presenta la contradicción entre el impulso a la extracción de combustibles fósiles y los compromisos adquiridos por el Estado en materia de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y uso de energía limpia. Posteriormente, en el segundo apartado, se expone el surgimiento de diferentes formas de resistencia frente a la proliferación de proyectos extractivos y, específicamente, las formas de organización de mujeres rurales. En el tercer apartado se desarrolla el papel de las mujeres rurales y campesinas frente al cambio climático, y en el cuarto se analizan las vulnerabilidades de las mujeres rurales ante este. El quinto apartado revisa algunas de las recomendaciones de políticas públicas para estas problemáticas y, por último, como conclusión, se discute la importancia de la experiencia organizativa de las mujeres para que las acciones estatales beneficien a los grupos vulnerables.

## **México está en dirección opuesta a sus compromisos adquiridos en materia climática**

El gobierno mexicano ha adquirido obligaciones a nivel internacional y nacional en materia de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y de energía limpia con la firma de importantes acuerdos, entre ellos el Acuerdo de París, aprobado por el Senado el 21 de septiembre de 2016 y en vigor desde noviembre de ese año. El Acuerdo compromete a los países a trabajar unidos, de manera ambiciosa, progresiva, equitativa y transparente, para limitar el incremento de la temperatura global por debajo de 1.5 °C (SRE, 2015). El gobierno mexicano se comprometió a reducir hasta 22% de sus emisiones de GEI para el 2030 y 51% respecto a sus emisiones de carbono negro (INECC, 2018).

Por otra parte, la Ley General de Cambio Climático (LGCC) en su artículo transitorio segundo, establece que el país asume el objetivo indicativo o meta aspiracional de reducir para 2020 el 30% de las emisiones respecto a la línea base, así como 50% de las emisiones para 2050 en relación con las emitidas durante el 2000 (Solorio *et al.*, 2020). Asimismo, señala que el país se compromete a reducir de manera no condicionada 22% de sus emisiones de GEI y 51% de sus emisiones de carbono negro para el 2030 respecto a la línea base. Este compromiso, asumido como contribución determinada a nivel nacional, implica desacoplar las emisiones de GEI del crecimiento económico, la intensidad de emisiones por unidad de producto interno bruto se reducirá en alrededor de 40% entre 2013 y 2030. Sosa y Chanona (2014) señalan al respecto que no existe una adecuada implementación de la política nacional de cambio climático, a pesar de ser uno de los pocos países que cuentan con un marco legal al respecto, y es de considerarse que este tema tampoco se ha incluido en la agenda de seguridad nacional.

La reducción del 22% de las emisiones de GEI se conseguirá a través del compromiso de los diferentes sectores participantes, de acuerdo con las metas siguientes: transporte, 618%; generación eléctrica, 631%; residencial y comercial, 618%; petróleo y gas, 614%; industria, 65%; agricultura y ganadería, 68%; y residuos, 628% (LGCC, 2018, arts. segundo transitorio). Adicionalmente, la LGCC establece como meta aspiracional que para 2020, acorde con la meta-país en materia de reducción de emisiones, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en coordinación con la Secretaría de Energía (SENER) y la Comisión Reguladora de Energía (CRE), deberán tener constituido un sistema de incentivos que promueva y permita hacer rentable la generación de

electricidad a través de energías renovables, como la eólica, la solar y la minihidráulica por parte de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y, que la SENER en coordinación con la CFE y la CRE, promoverán que la generación eléctrica proveniente de fuentes de energía limpias alcance por lo menos 35% para 2024 (LGCC, 2018, art. tercero transitorio, II. Mitigación, inc. d y e).

Por su parte, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es un instrumento no vinculante que México ha asumido para avanzar en la erradicación de la pobreza y la protección del planeta. Consta de 17 objetivos y cada uno posee metas e indicadores. El objetivo 7: energía asequible y no contaminante, contiene metas específicas que se refieren a garantizar el acceso universal a servicios de energía asequibles, fiables y modernos, establecen como meta para 2030, aumentar considerablemente la proporción de energía renovable en el conjunto de fuentes energéticas y prevén aumentar la cooperación internacional para facilitar el acceso a la investigación y la tecnología relativas a la energía limpia, incluidas las fuentes renovables (¿Qué es la Agenda 2030?, s.f.).

Sin embargo, más allá de los compromisos adquiridos por el Estado en materia de reducción de emisiones de GEI y de energías limpias, la realidad apunta en sentido contrario: las emisiones totales de GEI en el país han aumentado 70% desde 1990, y se prevé que aumenten aún más, por ello México necesita reducir sus emisiones por debajo de 436 MtCO<sub>2e</sub> para 2030 y por debajo de 91 MtCO<sub>2e</sub> para 2050 para estar en un rango compatible con 1.5 °C global. Es importante señalar que el compromiso adquirido a través de la Contribución Nacionalmente Determinada (NDC) a 2030 solo limitaría sus emisiones a 755 MtCO<sub>2e</sub> (Climate Transparency, 2019).

La evaluación de la plataforma Climate Action Tracker (CAT) sobre cumplimiento de metas y compromisos climáticos califica las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional de México como insuficientes para mantener el calentamiento por debajo de 2 °C, y mucho menos limitarlo a 1.5 °C como lo requiere el Acuerdo de París. De hecho, la evaluación de CAT señala que, si todos los países siguieran el enfoque de México, el calentamiento alcanzaría más de 2 °C y hasta 3 °C. Por ello, es necesario que el país realice reducciones mucho más profundas y un esfuerzo comparativamente mayor (CAT, 2019).

### ***La apuesta por los combustibles fósiles y por el fracking***

Es así como el Estado mexicano ha adquirido importantes compromisos para el impulso de las energías limpias y la reducción de emisiones de GEI. Sin embargo, la realidad y las decisiones de política pública que se han tomado a

lo largo de varios años, no están en absoluto en la ruta adecuada para lograr el cumplimiento de estas metas. De hecho, probablemente en el último año (2019-2020), las decisiones en materia energética han apuntado justo en sentido contrario de la ruta de descarbonización, y se encaminan hacia un escenario de retroceso en el cual los combustibles fósiles, en particular el gas, el carbón y el combustóleo, seguirán siendo protagonistas.

Para muestra, en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2020, se asignaron recursos ínfimos a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) en comparación con los presupuestos enormes asignados a las empresas productivas del Estado, PEMEX y CFE. A la SEMARNAT se le asignó apenas 6% del presupuesto de PEMEX, 7% del presupuesto de la CFE y 62% del presupuesto de la SENER.<sup>1</sup> Sin duda, la asignación de recursos está en plena sintonía con el peso que el gobierno actual da al sector energético y al ambiental.

En el Anexo Transversal sobre Cambio Climático del PEF 2020, se asignaron poco más de 41 mil 923 mdp; y de estos, el 98% (40 mil 881 mdp) se asignó a la CFE, cuyas acciones planteadas para este año se centran en la generación eléctrica con combustibles fósiles, e infraestructura y transporte de gas. La empresa está muy lejos aún de adquirir compromisos para favorecer la lucha climática. PEMEX no se queda atrás, y en 2020, tal como ocurrió en años anteriores, en el PEF nuevamente se asignaron recursos para proyectos que implican *fracking*, una técnica de fracturación hidráulica muy riesgosa y contaminante para extraer gas. En total, los recursos asignados fueron de 10 mil 837 mdp para los proyectos Aceite y Gas en Lutitas, y Aceite Terciario del Golfo. Lo anterior, pese al compromiso hecho por el presidente Andrés Manuel López Obrador, en su toma de protesta de 2018, de que esta práctica no se realizaría en México.

### ***El freno a las energías limpias y renovables***

En materia de energías renovables es necesario señalar que, al menos en las últimas dos décadas, su aporte a la matriz energética ópredominantemente fósil ha sido marginal dado que 79% de esta energía provino del gas, el carbón y el petróleo. La participación de las energías renovables (geotermia,

<sup>1</sup> Estimaciones propias con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2020, [https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2020/analiticos\\_presupuestarios](https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2020/analiticos_presupuestarios)

solar, eólica y biomasa) en la generación eléctrica, fue de apenas 6.7% para 2018.

En cuanto a las decisiones de política pública en materia de energías limpias, en enero de 2019 el Centro Nacional de Control de Energía (CENACE) anunció la cancelación de la subasta de electricidad a largo plazo de 2018. A decir del Consejo Coordinador Empresarial (CCE), esta subasta implicaba la inversión mínima de mil 600 mdd en nuevas centrales renovables en el país. El CENACE justificó la cancelación escudándose en denuncias de conflictos de interés entre los principales participantes privados de estas subastas, como Iberdrola, quien contrató al expresidente Felipe Calderón como miembro independiente del consejo de administración de su filial Avangrid (García, 2019).

Para abril de 2020, con motivo de la epidemia por SARS-COVID-19, fue publicado por el CENACE el Acuerdo para garantizar la Eficiencia, Calidad, Confiabilidad, Continuidad y Seguridad del Sistema Eléctrico Nacional. En el documento se considera que la generación intermitente de las centrales eléctricas eólicas y fotovoltaicas afecta la confiabilidad del Sistema Eléctrico Nacional en suficiencia, calidad y continuidad al sistema eléctrico, por lo que durante la pandemia del coronavirus las centrales eléctricas que usan combustibles fósiles tendrían prioridad para despachar energía. Además, la política estableció que, desde el 3 de mayo, las plantas generadoras eólicas o solares listas para operar no podrían hacerlo hasta nuevo aviso (CENACE, 2020).

Previamente, la SENER había publicado la política de confiabilidad sin pasar por el proceso necesario ante la Comisión de Mejora Regulatoria (CONAMER), cuyo titular renunció presuntamente en protesta tras la publicación de dicha política (*Energía a Debate*, 2020); con ella se busca ampliar el uso de centrales eléctricas propiedad de la CFE y limitar los permisos para plantas eólicas y solares. Ambos instrumentos atentan contra la defensa de los derechos a un medio ambiente sano, derecho a la salud y a la participación en asuntos medioambientales. Por ello, algunas organizaciones de la sociedad civil y empresarios interpusieron un amparo que otorgó la suspensión definitiva de la política de confiabilidad del Sistema Eléctrico Nacional y del acuerdo publicado del CENACE. Ambas medidas han quedado suspendidas de manera general y no podrán aplicarse a ningún participante del mercado eléctrico en tanto no finalice el juicio de amparo.

Es necesario señalar las problemáticas asociadas, en particular, a las centrales eólicas y solares del Istmo de Tehuantepec, en Oaxaca, y de la

Península de Yucatán, que han provocado numerosos conflictos socioambientales dadas las frecuentes violaciones a los derechos de los pueblos indígenas (capítulo 5). Galviz y Ramírez (2013) refieren que a pesar de los importantes avances que se han logrado en el reconocimiento de estos derechos, tanto a nivel internacional como interno, la cantidad e intensidad de los conflictos sociales relacionados con ellos han aumentado considerablemente, a tal punto que ponen en peligro la gobernabilidad democrática y la estabilidad política y económica. Los autores añaden que, si bien la causa de estos conflictos varía, una parte significativa está asociada con la delimitación y titulación de las tierras y territorios indígenas, así como con los procesos de participación y consulta previa. Por ello es imprescindible que todo proyecto relacionado con este tipo de tecnologías sea implementado de manera justa y con respeto total a las comunidades y pueblos indígenas. No puede hablarse de transición energética si no hay compromiso por la justicia y respeto por los derechos.

### **Extractivismo y formas de organización de las mujeres rurales**

El extractivismo supone la apropiación de recursos naturales a través de procesos que tienen altos impactos ambientales y sociales. Gudynas (2011) define particularmente el extractivismo depredador como un componente indispensable para mantener los actuales estilos de desarrollo y lograr las metas de crecimiento económico de los Estados. En este sentido, la minería, los grandes proyectos hidroeléctricos, la extracción de petróleo, así como la extracción de gas de esquisto por medio del *fracking*, son algunas de las principales actividades extractivas depredadoras que se desarrollan en México.

Estrada y Pacheco-Vega (2009) describen que el Estado mexicano pasó de un sistema presidencialista óautoritario, centralista, nacionalistaó a otro incierto que perfilaba rasgos federalistas, republicanos y semiparlamentarios. El anterior Estado se basaba en una serie de valores ideológicos como el nacionalismo, el asistencialismo, el proteccionismo, mismos que chocaron con las políticas públicas neoliberales instrumentadas a partir de los años ochenta: reformas estructurales tales como la privatización y desincorporación de empresas públicas, la contención del gasto público, el desmantelamiento de la estructura proteccionista, la concursabilidad de los apoyos, la evaluación socioeconómica, la rendición de cuentas, y el redimensionamiento del gobierno. En este contexto, diferentes políticas se flexibilizaron en el marco de entrada al modelo

neoliberal del país, creando leyes *ad hoc*, entre las que se encuentran la Ley Minera, la Ley de Aguas, la contrarreforma agraria salinista, la Ley de Inversión Extranjera, entre otras.

El Estado mexicano aprobó, a lo largo de varios años, una serie de reformas y modificaciones legislativas que lo facultan para aplicar figuras como la servidumbre legal, la expropiación y la ocupación y afectación superficial, las cuales establecen que los propietarios de las tierras deben negociar con las empresas y finalmente cederlas de manera obligatoria, a cambio de una contraprestación. Mediante este tipo de figuras legales es que en México se favorece la actividad extractiva en los territorios, contribuyendo a crear un clima donde los conflictos socioambientales son una constante.

En paralelo, el campo mexicano ha venido sufriendo un abandono progresivo. En tanto que las políticas agroalimentarias favorecieron modelos a gran escala (capítulo 4), el modelo extractivista y la firma de tratados de libre comercio privilegió modelos agroexportadores en detrimento de la agricultura campesina. La iniciativa Valor al Campesino (2017) destaca que desde 1982 la economía campesina no ha crecido más de 2%; el 32% de todo el maíz, frijol, arroz, soya, sorgo y huevo que se consume en el país provino del extranjero. También señala que la mayoría de la producción de temporal es vulnerable a sequías, inundaciones, heladas y a cualquier otro fenómeno climático. Es así como actualmente se encuentran territorios doblemente amenazados: por un lado, por proyectos extractivos que provocan severos impactos al medio ambiente, al agua, a la biodiversidad y a la salud de las personas; y, por otro, la situación de abandono y pobreza de la agricultura campesina en el país que impide ser una alternativa frente al extractivismo y es un factor que favorece la expulsión de trabajadores y trabajadoras agrícolas al extranjero y a otros estados del país bajo condiciones sumamente precarias.

Frente a la proliferación de proyectos extractivos, han surgido también diferentes formas de resistencia y de defensa, en las que participan mujeres y hombres organizados frente a gobiernos y/o empresas para defender proactivamente sus tierras y territorios. Azamar y Ponce (2014) refieren que, para los pueblos originarios, los procesos de defensa representan su lucha por el derecho a vivir en el lugar donde nacieron, de cuidar su propia tierra y de comer sus propios recursos. Además, la defensa de la tierra tiene un gran poder simbólico para las mujeres, que reconocen la tierra y su territorio como forjadores de su identidad y forma de vida. Los tintes y las formas de

organización varían en las comunidades campesinas e indígenas. Sin embargo, una vez que la coyuntura lleva a las mujeres a alzar la voz, poco a poco se van involucrando en los procesos de defensa a partir de diferentes ámbitos y perspectivas. El listado siguiente es un intento por resumir algunas de estas:

- Apoyo en las acciones de movilización que realizan los hombres, con tareas de alimentación y cuidado, sin las cuales no sería posible el proceso de defensa (Mujer y Medio Ambiente, 2016).
- Organización de acciones y estrategias de comunicación y difusión a nivel comunitario, estatal y nacional para dar a conocer los diferentes impactos de la actividad extractiva en el territorio.
- Actividades de cabildeo e incidencia política en el marco de la defensa de sus territorios, lo cual implica el riesgo de ser criminalizadas.
- Acciones de articulación con otras redes y movimientos de defensa del territorio a nivel comunitario, nacional e internacional.
- Acciones directas de confrontación para evitar el avance de proyectos extractivos, como el bloqueo de acceso a caminos, obras de infraestructura, barricadas, etcétera.
- Acciones de movilización y protesta, tales como marchas y manifestaciones.

Así como estas formas de organización son variadas, las mujeres también enfrentan numerosos obstáculos para resistir a los proyectos extractivos. Estos van desde la falta de información, la debilidad de los Estados en la implementación de los marcos de protección de derechos, la fragilidad en la organización interna de las comunidades, la penetración del crimen organizado, hasta la creciente criminalización que se ejerce sobre defensoras y defensores. Para las mujeres, la situación se agrava además por la vigencia de un modelo patriarcal que, aunado al extractivismo, tiende a reforzar roles y relaciones de poder entre hombres y mujeres en las comunidades. Por ello es necesario crear nuevas redes de mujeres y fortalecer las existentes que trabajen en la problemática de sus territorios, reconociendo los retos que se enfrentan y profundizando en su análisis, a fin de construir estrategias que les permitan avanzar en los procesos de defensa.

## **El papel de las mujeres rurales y campesinas frente al cambio climático**

### ***Desigualdades que enfrentan las mujeres rurales en México y América Latina***

En México y en América Latina, las mujeres rurales representan una parte importante de la fuerza laboral en el campo. Sin embargo, viven en situación de desigualdad social, política y económica generalizada. Es un hecho que, en todo el mundo, y con muy pocas excepciones, las mujeres rurales están en peores condiciones de vida que los hombres rurales y que las mujeres y los hombres urbanos.

La tenencia de la tierra y el agua son ámbitos de fuerte discriminación de género, pues la mayoría de las mujeres no cuentan con derechos de propiedad y titularidad. Apenas una tercera parte de aquellas que trabajan en el mundo rural es considerada como parte de la población económicamente activa.<sup>2</sup> Esto refleja una serie de deficiencias en cuanto a la forma en que las cifras oficiales estiman a las mujeres rurales, puesto que no consideran ni valoran el trabajo doméstico y de cuidado, ni tampoco el trabajo no remunerado en la agricultura familiar. Los datos del INEGI (2015a) reflejan que el trabajo invisibilizado de las mujeres (trabajo no remunerado en labores domésticas y de cuidados) representa el 24.2% del PIB, porcentaje superior al que generan la industria manufacturera, el comercio, la construcción y la minería, entre otros.

En cuanto a la distribución del trabajo y la remuneración económica, en el ámbito rural persiste la asimetría entre hombres y mujeres e incluso se agudiza. Por ejemplo, se estima que en el país las mujeres rurales casi triplican el trabajo registrado por los varones (INEGI, 2015b). Mientras las mujeres trabajan un promedio de 48.55 horas semanales, los hombres apenas lo hacen 19.57 horas. En lo que respecta a la población indígena, el valor del trabajo no remunerado de los hogares reportado por las mujeres es casi cuatro veces mayor al de los hombres. Por si esto fuera poco, la mayor parte del trabajo de las mujeres rurales es no remunerado y cuando estas llegan a tener un trabajo remunerado, ganan menos que los hombres.

<sup>2</sup> De los 58 millones de mujeres que se estima viven en el campo en América Latina, cerca de una tercera parte estaban consideradas como parte de la población económicamente activa en la agricultura (Valenciano *et al.*, 2017).

Las mujeres del medio rural también se enfrentan a mayores barreras que los hombres para acceder a la tierra, a insumos para la agricultura y a otros recursos productivos. La desigualdad también es amplia en cuanto al acceso a la tierra; las explotaciones agrícolas con jefatura femenina tienen una superficie promedio menor (y con tierras de menor calidad) que las explotaciones con jefatura masculina (FAO, 2013). Es necesario señalar que la mayoría de las mujeres que tienen acceso a la tierra la recibieron por herencia y, en menor medida, a través de la compra. Por otro lado, aunque las disposiciones nacionales reconozcan que hijos e hijas heredan por partes iguales y se respeta la porción conyugal, las costumbres y patrones culturales continúan restringiendo los derechos de acceso de la mujer a la tierra y privilegiando al hombre. La herencia de la tierra por el hijo varón de más edad es común en las zonas rurales, como lo es la herencia de todos los hijos varones.

Respecto a la participación política de las mujeres, la Ley Agraria en México establece que los miembros del comisariado y del consejo de vigilancia, así como sus suplentes, serán electos en asamblea y que las candidaturas a puestos de elección que integran el comisariado ejidal y el consejo de vigilancia deberán integrarse por no más del 60% de candidatos de un mismo género, pudiendo aspirar a cualquiera de los puestos indistintamente. Para las comisiones y secretarios auxiliares con que cuenta el comisariado ejidal, la ley establece que se procurará la integración de las mujeres (Ley Agraria, 2018). Sin embargo, las cosas aún avanzan con lentitud, la participación política y la paridad aún se perciben lejanas y los retos siguen siendo una constante. Las mujeres van ocupando espacios de representación política de manera muy lenta, mientras que otras ocupan solamente puestos como suplentes.

El Registro Agrario aporta datos relevantes sobre la participación de las mujeres en los órganos de representación de núcleos agrarios, ejidos y en comunidades. Si bien la participación se ha incrementado en los últimos tres años, la realidad es que en promedio no alcanza el 20% en el mejor de los casos. Pese a ello, hoy las mujeres tienen un papel preponderante en la lucha por la tierra y el territorio, pues ante el avance de los megaproyectos que ponen en peligro la vida misma de la comunidad, la salud y el acceso al agua, son las mujeres quienes permanecen en las comunidades y no solo se encargan del sustento, sino que cada vez juegan roles más protagónicos en los procesos de defensa.

## Vulnerabilidad de las mujeres rurales frente al cambio climático

El cambio climático nos afecta a todos. Por ejemplo, en mi país hubo una pérdida de las cosechas por el verano que hubo, un verano intenso. Ya no averiguamos las estaciones del tiempo. Esto quiere decir que no hay una seguridad alimentaria, soberanía alimentaria. No podemos tener comida si no tenemos cosecha. (Encuentro de Mujeres Rurales de Centroamérica, 24 y 25 de octubre de 2014, El Salvador)

El cambio climático afecta a cada persona en el mundo, sin embargo, las mujeres de América Latina, sufren cada día las variaciones del clima y lo hacen de manera más acentuada y diferenciada. Las mujeres de Centroamérica, por ejemplo, sufren los severos impactos que ocasiona la sequía en el corredor seco en El Salvador, Honduras y Nicaragua; otras, que además enfrentan proyectos extractivos, ven agudizados los impactos del cambio climático en el acceso al agua y en la contaminación de la misma, como pasa en algunas regiones de México, particularmente en los estados del norte del país. En Perú, por mencionar otro ejemplo, los campesinos han tenido que implementar medidas de adaptación para proteger los cultivos tradicionales de papa, afectados por el cambio climático.

Las consecuencias entonces se traducen en agudización de los desastres naturales, de la erosión de la tierra, alteraciones en el ciclo del agua, lo cual repercute directamente en actividades clave como la agricultura y la pesca. Las mujeres campesinas reportan que los efectos del cambio climático que más les afectan son los relacionados con la agricultura: el cultivo de maíz, frijol y hortalizas cada vez es más difícil, impidiéndoles proveer alimentos para sus familias. Es así como, aunado a las condiciones de desigualdad en las cuales viven las mujeres, tales como la falta de acceso a tierra, la violencia ejercida contra ellas, la falta de participación política, entre muchos otros, se agudiza su vulnerabilidad frente al cambio climático y las posibilidades de implementar medidas de adaptación al mismo.

Neumayer y Plümper (2007) detectaron, en un análisis de desastres naturales realizado en 141 países, que las mujeres y las niñas tienen 14 veces más probabilidades de morir que los hombres debido a las diferencias de género y a las desigualdades existentes relacionadas con sus derechos económicos y sociales. ONU-Hábitat (2019) refiere, además, que después de un desastre muchas mujeres temen ser víctimas de violencia doméstica y sexual; por lo que evitan usar refugios por miedo a las agresiones sexuales.

### ***Caso: La construcción de la agenda de las mujeres rurales frente al cambio climático***

Entre 2014 y 2015, a través de la campaña CRECE de la organización Oxfam, se impulsó la creación de un proceso participativo que involucró la realización de talleres y entrevistas con las líderes de organizaciones de mujeres rurales y campesinas de América Latina. El objetivo fue crear una red en la que las mujeres sean quienes definen sus condiciones de vulnerabilidad frente al cambio climático y las demandas a los Estados para enfrentar el fenómeno. Como resultado se identificaron los problemas de las mujeres rurales en relación con el impacto del cambio climático sobre la seguridad alimentaria, acceso y control de recursos naturales y en la prevención de riesgos. De igual modo, se construyeron las demandas relacionadas con cada tema y posteriormente la experiencia permitió llevar la agenda a los espacios de las Conferencias de las Partes y dar voz a las mujeres para que ellas mismas posicionaran sus demandas políticas hacia sus gobiernos.

Las organizaciones participantes en este proceso fueron la Asociación de Mujeres Madre Tierra de Guatemala, la Asociación Nacional de Productores Ecológicos del Perú (ANPE), la Confederación Nacional de Mujeres Organizadas por la Vida y Desarrollo Integral (CONAMOVID) de Perú, la Convención Nacional del Agro Peruano (CONVEAGRO), la Asociación Red de Productoras Bartolina Sisa de Bolivia, la Coordinadora de Mujeres Campesinas de la Paz de El Salvador (COMUCAP), la Coordinadora Nacional de Organizaciones de Mujeres Trabajadoras Rurales e Indígenas (CONAMURI) de Paraguay, El Barzón de México, la Federación de Cooperativas de la Reforma Agraria de la Región Central de R. L. (FECORACEN) de El Salvador, la Federación Departamental de Mujeres Campesinas Cundinamarca (FEDEMUCC) de Colombia, la Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú (FENMUCARINAP), la Federación Nacional Campesina de Uruguay, el Foro Centroamérica Vulnerable, la Asociación Departamental de Usuarios Campesinos (ADUC) de Colombia, la Mesa de Incidencia Política de las Mujeres Rurales (MIPMR) de Colombia, la Mesa de Mujeres Rurales Colombianas y la Red de Organizaciones de Mujeres Rurales en Centroamérica.

A continuación, se describen las demandas de las mujeres rurales frente al cambio climático (véase Flores *et al.*, 2014):

1. Reconocimiento por parte del Estado del papel que tienen las mujeres como productoras y sus prácticas sustentables en adaptación al cambio climático, a través de políticas públicas.
2. Los Estados deben poner fin a todo tipo de violencia y criminalización de la población rural organizada, particularmente de las mujeres rurales y campesinas de la región.
3. En seguridad y soberanía alimentaria:
  - Garantizar que las organizaciones estatales que están implicadas en el tema agrario asignen presupuesto para programas y políticas en apoyo a mujeres rurales y campesinas que incluyan la adaptación y la mitigación al cambio climático.
  - A 10 años de la implementación de los acuerdos de libre comercio, que los Estados latinoamericanos hagan un análisis independiente de los impactos de los mismos en la región, particularmente de los capítulos ambiental y de derechos humanos.
  - Garantizar e implementar leyes de soberanía y seguridad alimentaria con perspectiva de género y que promuevan la inversión en la agricultura familiar.
  - Establecer un plan regional integral de agricultura familiar mediante la creación de condiciones favorables para las/os pequeñas/os productoras/es y con enfoque de género; y que promueva y desarrolle la estrategia de compras estatales directas de productos a las/os pequeñas/os agricultoras/es.
  - Garantizar la protección de las mujeres rurales a través de leyes de jubilación por su aporte a la soberanía y seguridad alimentaria.
4. En el acceso y control de los recursos naturales:
  - Garantizar el acceso y control sobre recursos naturales, tales como: la tierra de calidad, de la que las mujeres puedan ser propietarias individuales, copropietarias, colectiva o familiar; y, el acceso al agua, derecho que viene siendo vulnerado especialmente por las actividades de la agroindustria y las actividades extractivas (contaminación, acaparamiento, concesiones por parte de los Estados, etcétera).
  - Cumplimiento efectivo y aplicación de los estándares ambientales internacionales en la región, así como la obligatoriedad en la

realización de estudios de impacto ambiental (EIA), así como la aplicación de las sanciones correspondientes en caso de omisión.

- Desarrollar e implementar una estrategia a nivel regional de adaptación y resiliencia frente al cambio climático, en la que se asigne presupuesto para su óptima implementación, y sean vinculantes con los planes y estrategias nacionales.

5. En el aumento de la vulnerabilidad y desastres naturales:

- Fortalecer y ejecutar planes de prevención, gestión integral y reducción de riesgos frente al cambio climático a nivel regional, que incorporen estrategias diferenciadas para mujeres rurales y urbanas; sean vinculantes a los planes nacionales; y, aseguren la capacitación y difusión efectiva en prevención y gestión integral de riesgos para la población.
- Los Estados deben garantizar y crear fondos de contingencia para casos de emergencia y desastres ocasionados por el cambio climático, que incluya un seguro agrario frente a desastres naturales, que contemple a mujeres rurales y campesinas.
- Garantizar una estrategia regional que dé respuesta inmediata a la población y, en particular a las mujeres y niños, en relación con la salud física y mental frente a desastres provocados por el cambio climático.

Estas demandas no tendrán ningún sentido, si no se logra garantizar:

- El derecho inalienable a la vida del ser humano y la defensa del medio ambiente.
- Incentivos para detener la migración de mujeres y jóvenes de comunidades rurales, y para hacer que el campo sea un medio de vida para ellas y sus familias.
- Territorios libres de contaminación, megaproyectos e industrias extractivas que atentan contra la soberanía alimentaria, así como la aplicación efectiva de la consulta previa e informada a las comunidades rurales e indígenas.
- Políticas públicas transparentes, así como estrategias y planes de adaptación y resiliencia al cambio climático con enfoque de género, no solo de forma sino de fondo.

### ***Logros de las mujeres rurales***

Como resultado de esta experiencia, las mujeres presentaron esta Agenda durante la COP20 realizada en Perú, con el respaldo de los representantes de las comisiones de negociación de los gobiernos mexicano y peruano, y de la embajada de Nicaragua en Perú. Al año siguiente, una comisión de mujeres viajó a París, a la COP21, y presentó la agenda en el espacio oficial con el apoyo de organizaciones de mujeres frente al cambio climático de Asia y África. Finalmente, durante la marcha de Las Margaritas, en Brasilia, una comisión de mujeres entregó en propia mano la agenda a la presidenta Dilma Rouseff y al expresidente Lula Da Silva, acompañadas por representantes de la CONTAG. Posteriormente, el gobierno colombiano también adoptó algunas propuestas de la agenda y las incluyó en su plan nacional de desarrollo. Es así como este esfuerzo de dos años repercutió en que las mujeres que ya estaban organizadas fortalecieran la temática del cambio climático y pudieran llevar su voz a espacios internacionales de interlocución.

### ***Otras experiencias de organización de las mujeres rurales en América Latina***

Adicionalmente al tema de cambio climático, las organizaciones de las mujeres continuaron impulsando campañas nacionales para hacer visibles sus demandas. En Guatemala, por ejemplo, las mujeres se articularon en torno a la Red de Mujeres Rurales Centroamericanas (RECMURIC) y presentaron varios informes sobre desigualdad y acceso a la tierra para incidir ante su gobierno. En Honduras, las mujeres se organizaron en torno a la Plataforma Agraria, movimiento que lucha no solo por la tierra sino para exhibir la situación en torno a la violencia ejercida contra las mujeres. Lanzaron una campaña en defensa de la madre tierra y en contra de los proyectos mineros e hidroeléctricos que amenazan el territorio.

En Nicaragua, las mujeres se organizaron para pedir recursos para el Fondo para Compra de Tierras con Equidad de Género para Mujeres Rurales, creado a través de la Ley 717 con el fin de otorgar apropiación jurídica y material de la tierra a favor de las mujeres rurales; este fondo aún no contaba con presupuesto a varios años de haberse creado dicha ley. Las mujeres rurales se movilizaron en el país, algunas conformadas dentro de la Red Centroamericana de Mujeres Rurales, Campesinas e indígenas (RECMURIC), junto a la Vía Campesina (FECORACEN) y otras organizaciones más. Lanzaron varias estrategias de presión directa al presidente desde la movilización pública hasta una

campana mediática que se llamó 100 Cartas al Presidente en la cual cada mujer envió una carta diaria pidiendo la asignación del presupuesto al fondo de tierras. En Colombia, las mujeres se aglutinaron en torno a la Mesa de incidencia política de las mujeres rurales. La mesa de incidencia política de las mujeres rurales colombianas tuvo y continúa teniendo un gran trabajo en el país. En 2014 lograron que de sus diez demandas sobre derechos de las mujeres rurales, dos fueran plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo.

### **Recomendaciones de política pública**

Es importante considerar el Informe del Relator Especial de Naciones Unidas, *Obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible*, el cual en 2019 señaló que existe una brecha inmensa entre lo que se debe hacer seriamente frente a la emergencia climática mundial y lo que se está haciendo (ONU, 2019, párrafo 74), y reiteraba que el incumplimiento de los compromisos internacionales en materia de cambio climático es una violación a primera vista de las obligaciones de los Estados de proteger los derechos humanos de sus ciudadanos. El informe recomienda una serie de acciones para impulsar a los gobiernos en la ruta correcta:

- Para hacer frente a la adicción de la sociedad a los combustibles fósiles, todos los Estados deberían:
  - a) Poner fin de inmediato a todos los subsidios para combustibles fósiles, con excepción de los programas de cocinas ecológicas;
  - b) Poner fin a la construcción de nuevas centrales eléctricas alimentadas con carbón;
  - c) Promulgar leyes que prevean la introducción gradual del transporte con cero emisiones de carbono, incluidos mandatos de vehículos con cero emisiones y normas sobre combustibles con bajas emisiones de carbono, y leyes para eliminar de manera progresiva la venta de nuevos automóviles de diésel y gasolina;
  - d) Limitar la influencia de las empresas de combustibles fósiles y sus asociaciones sectoriales sobre las políticas climáticas, energéticas y ambientales, teniendo en cuenta que son responsables de la mayoría de las emisiones y sus conocidos intentos por socavar y negar pruebas científicas del cambio climático.

- Los Estados desarrollados deberían dar muestras de liderazgo al adoptar las siguientes medidas:
  - a) Prohibir que se continúen explorando combustibles fósiles adicionales, ya que no es posible quemar todas las reservas existentes y cumplir al mismo tiempo las obligaciones previstas en el Acuerdo de París;
  - b) Rechazar cualquier ampliación de la infraestructura de combustibles fósiles;
  - c) Prohibir la ampliación de los tipos de extracción de combustibles fósiles más contaminantes y ecológicamente destructivos, como la producción de petróleo y gas a partir de la fracturación hidráulica, arenas petrolíferas y la extracción en el Ártico o en aguas ultraprofundas.
  
- Los Estados también deberían considerar las siguientes prioridades de mitigación:
  - a) Realizar una inversión triple en energías renovables, almacenamiento de electricidad y eficiencia energética por un valor aproximado de 2 billones de dólares anuales a corto plazo, aumentándola hasta 3 billones de dólares para 2050;
  - b) Comprometerse a poner fin a la deforestación para 2020 y a iniciar de manera inmediata un programa de reforestación y forestación de un billón de árboles;
  - c) Eliminar gradualmente la elaboración y utilización de productos de plástico desechables para 2025, ya que el plástico genera elevados volúmenes de emisiones de gases de efecto invernadero;
  - d) Reconsiderar las políticas y los programas que subvencionan y apoyan los biocombustibles, teniendo en cuenta sus efectos negativos para la seguridad alimentaria y sus repercusiones desconocidas para la reducción de las emisiones;
  - e) Promover una alimentación vegetal sana que requiera menos tierra y recursos y produzca menos emisiones de gases de efecto invernadero;
  - f) Adoptar medidas para reducir el desperdicio de alimentos de manera considerable.

Adicional a estas recomendaciones, es importante considerar que la crisis actual que se vive en el mundo entero, derivada de la emergencia sanitaria, ha evidenciado la urgencia de virar hacia un modelo agroecológico campesino, reconociendo que este es una fuente de empleos y un modelo que aporta a la justicia social y ambiental.

También es importante considerar que las comunidades, y en particular las mujeres, viven en una situación de riesgo frente al cambio climático, y que al tener ellas sus propias formas de organización, desde sus comunidades, se les debe incluir en la creación de política pública. Finalmente, es necesario que el gobierno mexicano impulse políticas públicas de largo plazo que fortalezcan la agricultura campesina y poder así enfrentar al extractivismo y las crisis relacionadas con el cambio climático.

## Conclusiones

La emergencia climática que estamos viviendo representa un reto relevante para la humanidad y demandará cambios sustantivos en las formas de producción energética y alimentaria. Las decisiones que se tomen ahora serán cruciales para el futuro de las próximas generaciones. Por ello, los gobiernos, incluido el gobierno mexicano, deben cumplir con sus compromisos en materia de reducción de emisiones; de no hacerlo, comprometen la permanencia misma de nuestra especie en el planeta.

La política energética emprendida por la cuarta transformación de Andrés Manuel López Obrador, en tan solo dos años de gobierno, apunta a un retroceso en materia ambiental y climática. Los enormes presupuestos destinados al fortalecimiento del sector petrolero y gasífero son alarmantes. En el mismo sentido, las políticas alimentarias tampoco han fortalecido a la agricultura campesina, que se encuentra en grave vulnerabilidad frente a los modelos agroexportadores y al extractivismo.

Por otro lado, las comunidades, en particular las mujeres rurales, se están organizando en la defensa de los territorios y frente a la emergencia climática que vivimos. La experiencia organizativa que se expone en este artículo permitió plasmar las demandas propias de las mujeres hacia los Estados y que al ponerlas en la cancha política han obtenido resoluciones que les beneficien a ellas y a sus comunidades. Sin duda, replicar esta experiencia con otras mujeres y con jóvenes puede permitir una mejor contribución y fortalecimiento de sus formas de organización, así como un rol activo frente al cambio climático.

## Bibliografía

- ALMEIDA, E. (2009), ðEjidatarias, posesionarias, avecindadas. Mujeres frente a sus derechos de propiedad en tierras ejidales de México, *Revista Estudios Agrarios*, México, [http://www.pa.gob.mx/publica/rev\\_52/analisis/ejidatarias\\_posesionarias\\_avecindadas.pdf](http://www.pa.gob.mx/publica/rev_52/analisis/ejidatarias_posesionarias_avecindadas.pdf)
- AZAMAR, A. y Ponce, J. I. (2014), ðExtractivismo y desarrollo: los recursos minerales en México, *Problemas del desarrollo, Revista Latinoamericana de Economía*, volumen 45, número 179, UNAM, México, pp. 137-158, <http://www.scielo.org.mx/pdf/prode/v45n179/v45n179a7.pdf>
- CENTRO Nacional de Control de Energía (CENACE) (2020), *Acuerdo para garantizar la eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad y seguridad del sistema eléctrico nacional con motivo del reconocimiento de la epidemia de enfermedad por el virus SARS-COV2 (COVID-19)*, Secretaría de Energía, México.
- CLIMATE Action Tracker (CAT) (2019), <https://climateactiontracker.org/countries/mexico/>
- CLIMATE Transparency (2019), *Brown to Green: La transición del G20 hacia una economía de emisiones neta cero*, [https://www.climate-transparency.org/wp-content/uploads/2020/02/Brown-to-Green-Report-2019-Mexico-Profile\\_Spanish.pdf](https://www.climate-transparency.org/wp-content/uploads/2020/02/Brown-to-Green-Report-2019-Mexico-Profile_Spanish.pdf)
- COMISIÓN Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2012), *Notas para la igualdad N° 3: Las mujeres rurales trabajan más y ganan menos*, Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, [https://oig.cepal.org/sites/default/files/nota\\_para\\_la\\_igualdad\\_3\\_mujer\\_rural\\_version\\_final\\_esp.pdf](https://oig.cepal.org/sites/default/files/nota_para_la_igualdad_3_mujer_rural_version_final_esp.pdf)
- ENERGÍA a Debate (2020), ðPublican Acuerdo contra renovables; renuncia titular de Conamer, <https://www.energiaadebate.com/regulacion/publican-acuerdo-contra-renovables-renuncia-titular-de-conamer/>
- ESTRADA, S. y Pacheco-Vega, R. (2009), *Sistemas y políticas de investigación, desarrollo e innovación. Algunas propuestas*, volumen 15, número 44, enero-abril, Espiral, Guadalajara, México, pp. 31-76.
- FLORES, Y.; Vásquez, G. y Olivera, B. (2014), *Mujeres rurales y campesinas de América Latina: Una agenda frente al cambio climático*, Oxfam, México.
- GALVIS, M. C. y Ramírez, Á. M. (2013), *Digesto de jurisprudencia latinoamericana sobre los derechos de los pueblos indígenas a la participación, la consulta previa y la propiedad comunitaria*, Fundación para el Debido Proceso, Washington.

- GARCÍA, K. (2019), ¿Gobierno de AMLO desoye a la IP y tira subasta eléctrica?, *El Economista*, <https://www.economista.com.mx/empresas/Gobierno-de-AMLO-desoye-a-la-IP-y-tira-subasta-electrica-20190205-0019.html>
- GUDYNAS, E. (2011), *Alcances y contenidos de las transiciones al post-extractivismo*. Ecuador Debate No. 82: 61-79. Quito: Ecuador.
- INSTITUTO Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC) (2018), *INECC reitera su compromiso ante el Acuerdo de París con rutas de mitigación al cambio climático*, <https://www.gob.mx/inecc/prensa/inecc-reitera-su-compromiso-ante-el-acuerdo-de-paris-con-rutas-de-mitigacion-al-cambio-climatico>
- INSTITUTO Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2015a), *Cuenta satélite del trabajo no remunerado de los hogares de México, 2015*, boletín de prensa 532/16, <https://www.yumpu.com/es/document/read/56509252/cuenta-satelite-del-trabajo-no-remunerado-de-los-hogares-de-mexico-2015>
- INSTITUTO Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2015b), *INEGI e INMUJERES presentan los resultados de la encuesta nacional sobre uso del tiempo 2014*, boletín de prensa 273/15, <https://www.ddeser.org/wp-content/uploads/2016/05/ENUT-2004-Boleti%CC%81n.pdf>
- LEY 717 (2010), Ley Creadora del Fondo para Compra de Tierras con Equidad de Género para mujeres rurales, *La Gaceta*, número 111, Nicaragua.
- LEY Agraria (2018), Nueva Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de febrero de 1992; texto vigente: última reforma publicada *DOF* 25-06-2018, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, [http://dsiappsdev.semarnat.gob.mx/datos/juridico/leyes/LEY\\_AGRARIA.pdf](http://dsiappsdev.semarnat.gob.mx/datos/juridico/leyes/LEY_AGRARIA.pdf)
- LEY General de Cambio Climático (LGCC) (2018), Nueva Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de junio de 2012; texto vigente: última reforma publicada *DOF* 13-07-2018, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, [http://dsiappsdev.semarnat.gob.mx/datos/juridico/leyes/LG\\_DE\\_CAMBIO\\_CLIMATICO.pdf](http://dsiappsdev.semarnat.gob.mx/datos/juridico/leyes/LG_DE_CAMBIO_CLIMATICO.pdf)
- MIRENDA, C. y LAZOS, E. (2018), ¿Miradas críticas de los paradigmas normativos de adaptación y resiliencia en los discursos de cambio climático?, Avzaradel P. C. S. y Parola, G. (coords.), *Cambios Climáticos, Tratados Ambientales, Constituciones y Derechos Humanos*, Universidad Federal Fluminense, Brasil.
- MUJER y Medio Ambiente (2016), *Minería, fracking y el agua: el enfoque de género frente al extractivismo*, texto sin publicar, México.

- NEUMAYER, E. y Plümper, T. (2007) 'The gendered nature of natural disasters: the impact of catastrophic events on the gender gap in life expectancy, 1981-2002', *Annals of the Association of American Geographers*, volume 97, issue 3, pp. 551-566.
- OLIVERA, B. (2020), *Transición energética en México: análisis realizado para Greenpeace México*, Investigación sin publicar.
- OLIVERA, B.; Jiménez, A. y Pérez, S. (2019), *Impactos del fracking en las mujeres*, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, México, <https://fundar.org.mx/wp-content/uploads/2019/01/mujeresyfracking.pdf>
- ONU-Hábitat (2019), *El impacto de los desastres naturales en la brecha de género*, <https://onuhabitat.org.mx/index.php/el-impacto-de-los-desastres-naturales-en-la-brecha-de-genero>
- ORGANIZACIÓN de las Naciones Unidas (ONU) (2019), *Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible*, A/74/161, <https://undocs.org/es/A/74/161>
- ORGANIZACIÓN de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2013), 'Aumenta el porcentaje de mujeres a cargo de explotaciones agropecuarias en América Latina y el Caribe', *Nota de Política sobre las Mujeres Rurales 1*, <http://www.fao.org/3/as107s/as107s.pdf>
- ¿QUÉ es la Agenda 2030? (s.f.), Gobierno de México, <https://www.gob.mx/agenda2030>
- SALAZAR, H. y Rodríguez, M. (2015), *Miradas en el territorio. Cómo mujeres y hombres enfrentan la minería*, Fundación Heinrich Böll Stiftung-México, Centroamérica y El Caribe, México, [https://mx.boell.org/sites/default/files/miradas\\_en\\_el\\_territorio.pdf](https://mx.boell.org/sites/default/files/miradas_en_el_territorio.pdf)
- SECRETARÍA de Relaciones Exteriores (SRE) (2015), *México se suma al acuerdo aprobado en París sobre Cambio Climático*, Gobierno de México, <https://www.gob.mx/sre/fr/prensa/mexico-se-suma-al-acuerdo-aprobado-en-paris-sobre-cambio-climatico>
- SOLORIO, I.; Carrillo, A. y Guzmán, I. (2020), 'La arquitectura institucional de la política climática de México: un análisis desde el enfoque de integración de políticas', *Revista de Estudios Políticos*, número 51, FCPYS-UNAM, México.
- SOSA, G. S. y Chanona, A. (eds.) (2014), *Tendencias de la política medioambiental en la Unión Europea y América del Norte: ¿Integración o cooperación?*, FCPYS/PINCC/UNAM, México.

- 
- VALENCIANO, J.; Capobianco, M. y Uribe, J. (2017), "Vulnerabilidad laboral de la mujer latinoamericana", *Nóesis, Revista de ciencias sociales y humanidades*, volumen 26, número 52, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Chih., México, <http://erevistas.uacj.mx/ojs/index.php/noesis/article/view/987>
- VALOR al campesino (2017), <http://valoralcampesino.org/>



## 4. LA SEGURIDAD ALIMENTARIA EN LA POLÍTICA MEXICANA DE CAMBIO CLIMÁTICO. DESIGUALDADES DESDE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO E INDÍGENA

**Elena Lazos Chavero**  
**Cloe Miranda**

Por Santa Marta la sierra  
corren los últimos ríos  
en paisajes muy sombríos  
por deforestar la tierra.  
Parece que están en guerra  
potrereros y cafetales  
con las selvas tropicales  
que se ven en la montaña  
y aunque existen, les extraña  
ver también sus animales.

(Colectivo Altepee, La Palabra y el Territorio)

### **Introducción: ¿existe una integración de políticas ambientales y climáticas en el sector agropecuario?**

La interdependencia entre los problemas ambientales y el desarrollo del sector agrícola es un problema añejo. Sin embargo, en la mayor parte de los países las políticas ambientales se configuraron en contraposición a las políticas agrícolas (Fernández, 2014). Las políticas forestales y las políticas de conservación de la biodiversidad se han considerado tradicionalmente antagónicas al desarrollo agrícola (OECD, 2008), e incluso hoy en día lo siguen siendo para muchos tomadores de decisión.

La separación de los ministerios o secretarías (agricultura, por un lado y medio ambiente, por otro) ha sido una política de Estado en la mayoría de los

países (Brechin y Kempton, 1994). Esto se relaciona con el concepto mismo de ambiente al no existir como problemática social ni política (Beck, 1992; Lezama, 2004). Incluso en la Cumbre de Estocolmo de 1972, donde se declararon 24 principios básicos que permitían conjugar el desarrollo humano y la conservación, el ambiente no era un objetivo político esencial (Bustamente, 2011).

Solo en las últimas décadas, las preocupaciones ambientales se han vinculado con los intereses agrícolas y las políticas ambientales han comenzado a entretorse tímidamente con las políticas agrícolas (Fernández, 2014). Estas estrategias globales han influido tanto en los órganos de decisión multilateral como en foros regionales al considerar que el futuro ambiental es una responsabilidad compartida (Foyer, Aykut y Morena, 2017). Paulatinamente, organismos internacionales como la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE) han alertado la urgencia de integrar las políticas agrícolas con las políticas ambientales y sociales, el cambio climático, la pérdida de la biodiversidad, la contaminación del agua y del aire, el manejo de residuos y sustancias químicas peligrosas, impulsando que sus miembros se vean obligados a seguir sus lineamientos básicos (OECD, 2008).

En América Latina, Bolivia y Ecuador representan los países que, al menos a nivel constitucional, entrelazaron las políticas ambientales con las políticas de bienestar social y las políticas de desarrollo agrícola a través del concepto del *öbuen vivirö* (Gudynas, 2011; Houtart, 2014; capítulo 3). En México, a pesar de los esfuerzos desde 1990 para impulsar el desarrollo de la integración de políticas ambientales (IPA) y de manera más reciente la integración de políticas de cambio climático (IPC) (capítulo 1), los resultados en la práctica han sido exiguos y con una fuerte carencia de conciliación entre objetivos sectoriales.

En la *Estrategia Nacional de Cambio Climático, Visión 10-20-40*,<sup>1</sup> se asienta que el pilar de la política climática será contar con políticas transversales coordinadas e incluyentes entre sectores (véase el volumen 1 de esta obra). En su apartado A1.7 se establece la garantía de la seguridad alimentaria ante las amenazas climáticas ñal dar preferencia a medidas de gestión integral de

<sup>1</sup> La ENCC es el instrumento rector de la política nacional climática dispuesto por la Ley General de Cambio Climático y elaborada por la SEMANART conjuntamente con el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC), con la opinión del Consejo de Cambio Climático, y aprobada por la CICC en 2013.

la cuenca, la conservación de biodiversidad y la restauración de suelos y demás sistemas ecológicos de soporte (SEMARNAT, 2013, p. 37). Incluso, en el apartado A2.10 se compromete a rescatar y mantener la cultura agrícola milenaria mexicana como una opción para reforzar y proteger la agrodiversidad originaria para la adaptación de la producción agrícola al cambio climático (SEMARNAT, 2013, p. 38). Pero a pesar de toda la tinta corrida de buenas intenciones para lograr reducir las vulnerabilidades sociales ante la inseguridad alimentaria y para construir políticas transversales, Fernández (2014, p. 497) concluye que los esfuerzos para alcanzar la integración de la política ambiental en el ámbito agropecuario se han dado de manera simbólica y desordenada. Igualmente, las políticas de bienestar social no toman en cuenta al ambiente como un componente básico a pesar de las modificaciones a la Constitución que otorgan el derecho a un ambiente sano en el artículo 4°. Tampoco se ha concretado ningún esfuerzo de integración de políticas ambientales y climáticas con las políticas de bienestar social.

Esta integración de políticas ambientales ha sido débil, principalmente a través de los denominados instrumentos comunicativos donde se transmiten sus objetivos y estrategias, pero se deja a la discrecionalidad de los distintos órdenes de gobierno, y no se han desarrollado los instrumentos organizacionales necesarios para llevar a cabo ni la IPA ni la IPC (Fernández, 2014; Solorio y Miranda, 2019, p. 60). Esto ha provocado la falta de instrumentos legales para lograr la protección ambiental y la aplicación de sanciones por el incumplimiento de leyes y reglamentos de regulación ambiental (Lezama, 2004). Ni el gobierno federal ni el Congreso ni los gobiernos estatales ni la mayoría de las autoridades municipales han mostrado interés por otorgar mayor presupuesto ni adjudicar personal calificado para edificar la sustentabilidad como política transversal para el cumplimiento de las leyes y mandatos ambientales. Además, el presupuesto para la regulación ambiental ha venido reduciéndose drásticamente; así, el presupuesto para la SEMARNAT pasó de 66 227 588 237 pesos en 2014 a 29 869 450 777 pesos en 2020 (SHCP, 2020).

La modificación del artículo 25 para obligar al Estado a garantizar que el desarrollo nacional sea sustentable podría significar que la protección ambiental sería importante. Sin embargo, mientras no haya un desarrollo de las obligaciones de cada institución para garantizar la sustentabilidad de sus acciones ni una modificación del diseño institucional (Solorio y Miranda, 2019), la protección ambiental seguirá jugándose bajo la voluntad política (Persson, 2004; Dalal-Clayton y Bass, 2009) reforzada por la organización

sectorial del gobierno (Persson, 2004) y bajo las esferas de poder entre los distintos niveles de gobierno.

Las políticas de desarrollo agrícola solo toman en cuenta algunas consideraciones ambientales ólas más convenientesó pero sin constituirse en prioritarias (Persson, 2007; Jordan y Lenschow, 2010). Fernández (2014, pp. 491-495) argumenta que la incapacidad de integrar las políticas ambientales al sector agropecuario se sustenta en deficiencias e incompatibilidades técnicas (forma de registro de los beneficiarios, alcances territoriales, formas centralizadas de trabajo, rotación o incapacidad de funcionarios), económicas (diferencias presupuestales), sociales (organización sectorial de los gobiernos, mandatos legales diferentes) y políticas (presiones por el cabildeo de organizaciones campesinas, agroempresas o el involucramiento de las esferas políticas en la agricultura).

Aun cuando se haya instaurado la Comisión Intersecretarial para rescatar el campo mexicano en julio de 2019 como continuidad de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable (CIDRS),<sup>2</sup> formalizada desde 2001 en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, la integración de políticas ambientales y climáticas con las políticas de desarrollo rural queda a la voluntad política de las instituciones. El titular de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER), Víctor Manuel Villalobos aseguró el fortalecimiento del trabajo interinstitucional para el desarrollo de programas, obras y proyectos integrales, mediante el Programa Especial Concurrente<sup>3</sup> para el Desarrollo Rural instituido en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) desde 2001. Sin embargo, un año después no solo no ha habido avances en esta comisión, sino mientras escribíamos este artículo, se dio la fractura política entre los secretarios de SADER y SEMARNAT por visiones y coaliciones de intereses confrontadas.

<sup>2</sup> En la CIDRS participan nueve secretarías: a) Economía; b) Medio Ambiente y Recursos Naturales; c) Salud; d) Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; e) Hacienda y Crédito Público; f) Comunicaciones y Transportes; g) Educación Pública; h) Energía; i) Agricultura y Desarrollo Rural.

<sup>3</sup> En el artículo 15 de la LDRS, el Programa Especial Concurrente se propone trabajar coordinadamente para lograr la salud y la alimentación para el desarrollo rural sustentable, el combate a la pobreza, el cuidado al medio ambiente rural, la sustentabilidad de actividades socioeconómicas, la equidad de género y protección de la familia, el impulso a la cultura y formas específicas de organización de los pueblos indígenas, seguridad en la tenencia de la tierra, promoción del empleo productivo e incluso el impulso a programas de protección civil en situaciones de desastre (LDRS, 2021, p. 8).

A pesar de estas desavenencias, la LDRS estipula que los gobiernos federal y estatales deben estimular la reconversión del sector agropecuario con el fin de lograr la seguridad y la soberanía alimentaria (LDRS, 2021, cap. IV-art. 53, y cap. XVII), y deben integrar factores de bienestar social con equidad de género, con atención a jóvenes y personas de la tercera edad y grupos vulnerables, respetando los derechos y la cultura de los pueblos indígenas (LDRS, 2021, cap. XV-art. 154). Aunque en la LDRS no se aduzcan las transformaciones climáticas, la seguridad alimentaria debiera construirse con base en la integración de políticas climáticas, ambientales, agrícolas y de bienestar social. Si bien en los discursos oficiales, los titulares y funcionarios de las diversas secretarías guiados por el marco jurídico de la Ley General de Cambio Climático y de la LDRS coincidan en la construcción sociopolítica de la seguridad alimentaria, se traslucen contradicciones y controversias políticas y sociales en la práctica. El desastre de la inseguridad alimentaria amenaza continuamente el territorio mexicano, pero particularmente a las poblaciones indígenas y poblaciones locales vulnerables cuyo acceso a la tierra y a la alimentación está marcado por diferencias de género y de edad (capítulo 3).

En este artículo analizamos la importancia de construir la integración de políticas ambientales, climáticas, agropecuarias y de bienestar social para lograr la seguridad alimentaria con justicia para las poblaciones indígenas y poblaciones bajo vulnerabilidades alimentarias exacerbadas por injusticias de género. Para ello, profundizaremos en algunas conceptualizaciones opuestas entre los sectores agrícolas y ambientales de lo que òdebe serò el desarrollo rural sustentable. Estas confrontaciones y disputas, por un lado, impiden la integración de políticas ambientales y climáticas en el sector agropecuario para construir los procesos que conlleven a una seguridad/soberanía alimentaria, y por otro lado, marginalizan las bases para lograr la justicia de género y de los pueblos originarios (capítulo 2; capítulo 6).

Contrastaremos estas contradicciones con las experiencias y los sentires recreados por mujeres nahuas de Tatahuicapan y por mujeres participantes en el Segundo Encuentro Nacional de Mujeres Indígenas convocado por las mujeres del Consejo Nacional Indígena, realizado el 26 y 27 de julio del 2019 en la comunidad de San Juan Volador, municipio de Pajapan. Nuestro objetivo al entrevistar a mujeres de Tatahuicapan era entender sus vivencias y sentires al afrontar las discrepancias de la desintegración de políticas climáticas, ambientales y agrícolas en una región, la Sierra de Santa Marta, que debiera ser ejemplo de su integración por ser un baluarte de biodiversidad pero al

mismo tiempo donde viven pueblos indígenas con vulnerabilidades alimentarias. Por otro lado, queríamos aprender de las experiencias entre las mujeres participantes de encuentros nacionales ya que ellas han expuesto alternativas para lograr la integración de políticas agroambientales y de bienestar social para sus pueblos. Por ello, nos preguntamos: ¿Qué conocen y qué sienten las mujeres respecto al cambio climático y ambiental con relación a la seguridad alimentaria? ¿Qué significado le otorgan al cambio climático en sus actividades productivas y en su bienestar actual y futuro? ¿Cómo las mujeres explican las relaciones entre cambio climático y la seguridad / soberanía alimentaria?

En el siguiente apartado analítico, expondremos la conceptualización teórica detrás de las incongruencias que impiden la integración de dichas políticas para cimentar las bases de una seguridad alimentaria en poblaciones indígenas y mestizas bajo vulnerabilidad alimentaria. En el tercer apartado, consideraremos las vulnerabilidades climáticas, ambientales y alimentarias de mujeres nahuas de Tatahuicapan como evidencia de los desencuentros en las políticas. En el cuarto, los sentires de mujeres participantes en el Segundo Encuentro Nacional de Mujeres Indígenas. Finalmente, reflexionaremos sobre las consecuencias de la falta de integración de políticas en la seguridad alimentaria de las poblaciones vulnerables.

### **Disputas políticas en la seguridad/soberanía alimentaria**

La divergencia en las visiones sobre lo ambiental o sobre el cambio climático entre el sector agropecuario y el sector ambiental tiene raíces tanto en el entendimiento de lo que se engloba bajo lo ambiental y lo climático como de lo que se define como el sector productivo. Sin duda, para el sector agropecuario los problemas ambientales no emergen a la escena pública en función de la amenaza real que representan. Muchos de los problemas ambientales más graves no son reconocidos socialmente como tales (Lezama, 2004, p. 9). Antes de ser reconocidos, atraviesan por un proceso de valoración, filtración y construcción social. Las diversas conceptualizaciones de lo ambiental han sido construidas, debatidas y continuamente reconfiguradas según los proyectos políticos y las visiones normativas de las transformaciones socioambientales (Castree, 2014).

La conceptualización dicotómica entre lo ambiental y lo social o entre el clima y la sociedad lleva a la representación del cambio climático o del

deterioro ambiental como una serie de transformaciones y disturbios externos a las mismas sociedades. Pareciera que los humanos están fuera del ambiente y no como protagonistas activos en la producción del ambiente y del clima (capítulo 2). Las dinámicas sociales y ambientales se encuentran entrelazadas, coproduciéndose continuamente y reproduciendo paisajes y sociedades altamente frágiles (Taylor, 2015). El cambio climático y el deterioro ambiental no constituyen una ruptura del balance entre la sociedad y el ambiente sino son el resultado de tensiones, inequidades y de estructuras de poder en cómo decidimos producir nuestros ambientes bajo paradojas entre prosperidad y pobreza, seguridad y vulnerabilidad, abundancia o deterioro (Blaikie *et al.*, 1994; Peet *et al.*, 2011; Taylor, 2015).

Por casi un siglo, los bosques y selvas fueron declaradas como tierras improductivas, a menos que se les explotara, talara y convirtiera en madera de exportación. Por tanto, las tasas de deforestación eran simplemente indicadores de transformar las tierras improductivas en tierras productivas. Al mismo tiempo, para el sector agropecuario, el centro de su acción es lograr una mayor producción en términos de rendimientos por superficie, y de mayor productividad en rendimientos por trabajador involucrado.

A pesar de que estas interpretaciones han cambiado radicalmente en la LDRS, al definir el desarrollo rural sustentable como el mejoramiento del bienestar social de la población y de las actividades económicas en el territorio comprendido fuera de los núcleos considerados urbanos [í ] asegurando la conservación permanente de los recursos naturales, la biodiversidad y los servicios ambientales de dicho territorio (LDRS, p. 4), queda por preguntarnos lo que se entiende por bienestar social y en cómo lograr mejorarlo. Igualmente, aunque en el artículo 15 se establezca el combate a la pobreza y la marginación en el medio rural, el cuidado al medio ambiente rural y la sustentabilidad de las actividades del campo y la equidad de género, la visión de desarrollo de SADER plasmada en sus programas no contempla las vulnerabilidades ambientales ni climáticas, ni tampoco las enormes desigualdades, incluyendo las de género y de los pueblos indígenas. Su meta es lograr una alta productividad a corto plazo sin evaluar los costos ambientales al aumentar el deterioro ecológico (contaminación de aguas y suelos, altas tasas de pérdida de bosques, selvas y fauna) ni los impactos sociales al acrecentar las desigualdades sociales y económicas a corto y largo plazo.

La compleja relación entre cambio climático, deterioro ambiental, vulnerabilidades socioambientales por grupo social y región está atravesada

por el modelo económico mexicano. Existen grandes contradicciones entre las propias leyes, aun con sus restricciones y controversias, con todos los programas implementados tanto ambientales, climáticos y agropecuarios, e inclusive con las declaraciones de los ocho ejes a desarrollar frente a COVID-19 por el secretario de la SADER.<sup>4</sup> Estos ejes no integran ni las políticas ambientales ni las climáticas; se siguen centrando en garantizar la producción agropecuaria con el uso de fertilizantes químicos y bajo la consolidación de cadenas productivas tanto nacionales como internacionales.

La negligencia en incorporar las políticas ambientales y climáticas en los programas de la SADER reflejan no solo conceptualizaciones distintas entre los problemas ambientales, climáticos o de desarrollo económico sino también evidencian estructuras de poder ancladas desde hace varias décadas. Los testimonios históricos confirman las alianzas entre funcionarios de las secretarías agrícolas a nivel nacional y estatal con las oligarquías rurales, en un ir y venir de puertas revolventes y donde los programas de desarrollo tienen más un uso político a través de la generación de clientelismos. Los desencuentros entre políticas ambientales y agrícolas se fomentan por los propios políticos. La ganaderización de los bosques y selvas beneficiaron más a las elites regionales, particularmente a los grandes ganaderos acaparadores de grandes extensiones de tierra.

Bajo este panorama político-económico, los costos ambientales de la expansión de los monocultivos o de la ganadería poco productiva pasarían al último plano. Uno de los ejemplos más emblemáticos es Javier Usabiaga, principal productor de ajo y brócoli en el Bajío y titular de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación en el 2000. Su periodo coincide con la sobreexplotación y contaminación de acuíferos por la propagación de los monocultivos y con la aguacatización de Michoacán provocando altas tasas de deforestación. A pesar del mandato de cuidar el ambiente del artículo 15 de la LDRS, la producción para la exportación y la generación de fuertes ganancias para los empresarios pesaron más en la balanza.

Las preocupaciones agropecuarias de los secretarios se traslapan con sus intereses o con los privilegios hacia los sectores políticos agrícolas más allegados. Más aún, las alianzas se tejen continuamente entre secretarios y autoridades del sector agropecuario con las corporaciones transnacionales. En la lucha contra el maíz transgénico, los discursos de los secretarios se

<sup>4</sup> Discurso en: <https://youtu.be/s4FYTScilBo>

traslapaban con los argumentos de Monsanto a favor de su siembra. «Cuidar el ambiente», «ser más productivos», «asegurar la sustentabilidad» y «mejorar el bienestar de la población» son los beneficios adjudicados a los cultivos genéticamente modificados. La retórica ambiental puede ser utilizada para estar a favor o en contra de la introducción del maíz transgénico. Inclusive, con el fin de lograr la seguridad alimentaria, el cambio climático puede abrir puertas para la introducción de los transgénicos, vendidos por la industria, como tolerantes a la sequía.

Este tipo de discursos tiene una alta resonancia entre la mayoría de los secretarios de agricultura frente al aumento de sequías,<sup>5</sup> las cuales afectarán fuertemente la agricultura de temporal. Se calcula para 1950 una pérdida entre 13% y 27% de la superficie de maíz por efecto del cambio climático (Oswald, 2010; Monterroso *et al.*, 2011). A pesar de ello, solo hasta 2013 la Comisión Nacional del Agua lanzó el Programa Nacional contra la Sequía con el objetivo de diagnosticar las vulnerabilidades ante sequías con el fin de preparar previamente a la población para mitigar las consecuencias negativas. Sin embargo, estos efectos se presentarán diferencialmente, impactando más a las zonas indígenas o en pobreza extrema, ya vulnerables socioambientalmente, bajo un minifundismo y con bajos rendimientos agrícolas. Estas condiciones que originan una mayor vulnerabilidad (inequidades en pobreza, etnicidad, género y edad) determinarán situaciones diferenciadas de riesgo (Beristain *et al.*, 2014). En este sentido, hombres y mujeres, jóvenes y ancianos, con un acceso inestable a tierras y bajo un minifundismo, sin un acceso seguro al agua y a su entorno natural (leña, madera, plantas alimenticias silvestres, etc.) experimentarán los impactos del cambio climático diferencialmente. La manera como funciona el PRONACOSE contradice sus propios objetivos. Los arreglos institucionales y las alianzas políticas tejidas entre las elites rurales y autoridades reproducen las inequidades sociales, económicas y políticas (Jacinto, 2020).

Las víctimas por desastres agrícolas debido al cambio climático aumentan ya de manera acelerada, provocando migraciones forzadas y conflictos sobre el acceso al agua y a los alimentos (St. Clair, 2014). Estos desastres sobrepuestos a la acumulación de vulnerabilidades y de pobreza agravan los

<sup>5</sup> Según datos de la CONAGUA recogidos en Jiménez y Navarro (2010), la precipitación pluvial anual se redujo a un ritmo de 0.4% en promedio entre 1960 y 2007. En las décadas de 1950 y 1960, el promedio de precipitación era de 1 000 mm, mientras que en la década de 1990 se redujo a 872 mm.

problemas en las sociedades que más las padecen. Sin embargo, estos efectos diferenciales se reducen en el discurso político a la capacidad de adaptación de las poblaciones bajo vulnerabilidades climáticas. La adaptación no es un concepto neutral, sino es un constructo social que se funda en la separación entre el clima y la sociedad, reflejando la distinción ontológica entre el mundo social y el mundo natural (Taylor, 2015). Bajo esta división, incluso, las migraciones forzadas se consideran como las capacidades adaptativas de las poblaciones vulnerables.

### **Las vulnerabilidades agroalimentarias entre mujeres nahuas de Tatahuicapan**

Antes había muchísima montaña [selva alta], pero ahora están desmontando demasiado, por la milpa, por los ganados para empastar. Antes sí iba yo a la montaña, pero ahora ya no. (Rosa, mujer nahua de Tatahuicapan)

Iba a diario a traer caracol, juntaba como medio canasto diario. [í ] íbamos al arroyo a traer pescado, pescábamos hasta dos morralitos. (Francisca, mujer nahua de Tatahuicapan).

A pescar iban más las mujeres, después de lavar ahí las veía pescando. (Epifanio, hombre nahua de Tatahuicapan).<sup>6</sup>

En 2015, el estado de Veracruz presenta una pobreza alimentaria<sup>7</sup> entre el 19.6% y 28.7% de la población, lo cual lo ubica entre los nueve estados del país intermedios de pobreza<sup>8</sup> alimentaria (CONEVAL, 2019a). Para el municipio de Tatahuicapan de Juárez, esta situación se ha agravado en los últimos años. Mientras que en 2015, el 51.2% de la población (7 630 personas) tenía carencia en el acceso a la alimentación, en 2010 era el 40.9% (5 422 personas) (tabla 4.1) (CONEVAL, 2019a).<sup>9</sup> Con base en la misma Encuesta Intercensal 2015,

<sup>6</sup> Citas tomadas de Godínez y Lazos (2003, p. 145).

<sup>7</sup> CONEVAL define pobreza alimentaria como la incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar para comprar solo los bienes de dicha canasta, <https://www.coneval.org.mx>

<sup>8</sup> Para una crítica del concepto de pobreza como lo define INEGI, veáse Lazos, 2006.

<sup>9</sup> CONEVAL define población en carencia alimentaria a las personas que òde alguna manera ven vulnerado su derecho a la alimentación. Se consideran tres niveles de inseguridad alimentaria: severa, moderada, leve. El grado refleja la reducción en el consumo de calorías entre personas adultas y luego niños/niñas, <http://sistemas.coneval.org.mx/InfoPobreza/Pages/wfrMapaPobreza?pTipoPobreza=1&pTipoIndicador=1#divRegionGrafica>

SEDESOL establece la carencia alimentaria en 39.1% de la población (22.3% con insuficiencia moderada y 16.8% severa) (tabla 4.1).<sup>10</sup>

**Tabla 4.1**  
**Carencia alimentaria en el municipio de Tatahuicapan de Juárez**

Estimaciones del CONEVAL	40.9% Población en situación de carencia alimentaria en 2010	51.2%* Población en situación de carencia alimentaria en 2015
Estimaciones de la SEDESOL	39.1%* Población en situación de carencia alimentaria en 2015 (este dato está conformado por la inseguridad severa y moderada)	
	16.8% Población en situación de inseguridad alimentaria severa en 2015	
	22.3% Población en situación de inseguridad alimentaria moderada en 2015 33.1% Población en situación de inseguridad alimentaria leve en 2015	

\* Ambas estimaciones se realizaron a partir de la información en la Encuesta Intercensal 2015 y de la Metodología para la Medición Multidimensional de Pobreza en México. Sin embargo, los datos presentados por la SEDESOL se obtuvieron de la encuesta de manera directa, mientras la estimación del CONEVAL se obtuvo de un proceso de calibración que podría explicar la variación de las cifras.

Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL (2019a) y Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), 2016, Informe anual sobre situación de Pobreza y rezago social 2016, Tatahuicapan de Juárez, Veracruz, [http://diariooficial.gob.mx/SEDESOL/2016/Veracruz\\_209.pdf](http://diariooficial.gob.mx/SEDESOL/2016/Veracruz_209.pdf)

El pueblo nahua de Tatahuicapan de Juárez<sup>11</sup> forma parte de la Sierra de Santa Marta, al sur de Veracruz (figura 4.1), la cual constituye parte de la Reserva de la Biosfera de Los Tuxtlas. Se extiende hasta 1 720 msnm con altas precipitaciones, lo que favorece el desarrollo de 14 tipos de vegetación (manglares, palmares, sabanas, pinares, encinares, selvas altas, medianas y bajas). Sin embargo, estos territorios presentan un severo nivel de deterioro por las altas tasas de deforestación en las décadas de 1980 y 1990, lo que ha provocado una fuerte fragmentación del hábitat y pérdida de biodiversidad, con un elevado número de extinciones de especies (Dirzo, 1991; Ramírez, 1999).

<sup>10</sup> Los datos estadísticos reportados por las dos fuentes (CONEVAL y SEDESOL) presentan inconsistencias, por ello solo podemos considerarlos como tendencias.

<sup>11</sup> La cabecera municipal, Tatahuicapan de Juárez, tiene 15 614 habitantes, de los cuales 52% son mujeres y 48% hombres (INEGI, 2016). El ejido cuenta con 11 234 hectáreas con 466 ejidatarios beneficiarios originales; pero después de la Reforma Agraria de 1992, por la compra de tierras, actualmente existen 767 ejidatarios (Registro Agrario Nacional, 2020), cuyas parcelas pueden variar de 2 a 20 hectáreas (trabajo de campo 2019).

**Figura 4.1**  
**Localización de los municipios de Tatahuicapan de Juárez**  
**y Pajapan en la Sierra de Santa Marta, sur de Veracruz**



Fuente: Elaboración propia.

Desde 1950, la sierra acogió diversas olas de colonización mestiza dirigida por programas gubernamentales que intentaban dar respuesta a demandas políticas por tierra a campesinos sin tierra en otras regiones de Veracruz. Las tierras ñinfértiles e improductivasö, es decir, selvas y bosques, se convirtieron en mares de pastos bajo el modelo de la ganadería extensiva (Chevalier y Buckles, 1995; Lazos, 1996). Este modelo favoreció un acaparamiento de tierras por caciques y familias con mayores recursos tanto laborales como económicos. Esto llevó a una lucha por la distribución de las tierras, pues había ejidatarios con 400 hectáreas, mientras otros escasamente poseían una hectárea. Si bien el parcelamiento buscaba una repartición más justa, la titularidad de las parcelas se otorgó únicamente a los jefes masculinos de los grupos domésticos.

Antes del parcelamiento del territorio de Tatahuicapan, los pobladores, hombres y mujeres, jóvenes y ancianos podían acceder a los espacios forestales y a los ríos. Al repartir la tierra, la mayor parte de las mujeres quedó legalmente sin derecho a la tierra y al usufructo de su entorno natural. En una investigación realizada en 1998 de 45 mujeres entrevistadas, 75% de las mujeres ancianas accedían a la selva en busca de alimentos cuando eran jóvenes, pero solo 22% de ellas continuaban haciéndolo. De igual forma, si antes 44% de las mujeres adultas entrevistadas iba a la selva, para 1998 solo 10% de ellas lo hacía. Las jóvenes ya no acudían a los espacios forestales (Lazos y Godínez, 2004, p. 634). Las actividades femeninas eran: recolección de frutas y flores en selva y acahuals y diversas especies de hongos en los encinares, pesca (guabinas, mojarras, truchas, bobos y robalos) y captura de caracoles (tegogolos), camarones (mayacastes) y cangrejos en ríos y arroyos. Los insectos comestibles eran las chicharras y ocasionalmente, los chapulines. La gran mayoría de ancianas (88%) y de mujeres adultas (75%) pescaban regularmente para la alimentación de la familia (Lazos y Godínez, 2004, pp. 634-635).

Con la ganaderización, los espacios agrícolas decrecieron. Las mujeres que antes iban a trabajar en las milpas (67%), hacia 1998, se redujeron a una tercera parte (Lazos y Godínez, 2004, p. 636) y actualmente, solo las jefas de familia realizan esporádicamente trabajos agrícolas (alrededor de 10%). Las mujeres dejaron de recolectar y pescar porque bosques y ríos se deterioraron tanto que ya no se encuentran los alimentos que alguna vez fueron fundamentales para su dieta familiar. Doña Eudosia recuerda que ñantes en los arroyos había muchos camarones, ahora (2019) no hay ningún camarón, por lo mismo que se calienta mucho, los camarones se muerenö (entrevista 2019).

Las mujeres tatahuicapeñas se preocupan por el detrimento de la autosuficiencia alimentaria y las consecuencias en el nivel de desnutrición y en la dependencia en recursos monetarios para la compra de alimentos. Esta disminución de alimentos implica cambios en el control de bosques y ríos por las mujeres. Perdieron significativamente el acceso, la reglamentación y la toma de decisiones colectivas en torno al manejo y conservación de las especies alimenticias en sus territorios. El desplazamiento de las mujeres de las milpas y el deterioro de espacios de uso común para la alimentación (fauna riparia, bosques, plantas silvestres, leña) marcaron para las mujeres una fuerte dependencia en las actividades e ingresos de los miembros masculinos. Si antes ellas podían acceder a espacios comunes para lograr la alimentación diaria de su familia, actualmente dependen de la distribución de ingresos por la venta del ganado decidida por el jefe masculino de familia o de las remesas enviadas por los y las hijas migrantes. La pérdida de la autosuficiencia alimentaria es uno de los mayores problemas mencionados por las mujeres. Entre las alternativas planteadas, las normativas fueron las más importantes. La intervención de las autoridades para regular y reglamentar el acceso a los bienes comunes alimentarios fue importante para la mayoría de las mujeres con el fin de recuperar los ríos. Debido a las experiencias tan restrictivas que las mujeres comparten, solo algunas plantearon la posibilidad de una organización de mujeres para exigir un territorio con acceso común a recursos alimentarios (Lazos, 2007).

Con base en un trabajo de campo realizado del 2 al 30 de julio de 2019, se entrevistaron a 59 ejidatarios, de los cuales 92% eran hombres y solo 8% mujeres, ya que el acceso a la tierra sigue siendo mayoritariamente masculino. Los ejidatarios entrevistados tienen en promedio 64 años de edad (de 33 a 83 años) y las mujeres ejidatarias entrevistadas tienen en promedio 59 años de edad (de 47 a 70 años). Para este trabajo, nos enfocamos en las respuestas de las mujeres con el fin de comprender las trayectorias y tendencias de las vulnerabilidades alimentarias bajo una perspectiva de género. ¿Cuáles son las mayores amenazas en el campo tatahuicapeño y cómo las familias responden a dichas vulnerabilidades?

Comparativamente, el escenario de vulnerabilidades socioambientales y alimentarias de hace 20 años se ha agudizado. La degradación ambiental se ha agravado, la deforestación ha continuado aun en la zona núcleo del área natural protegida, los ríos están tan contaminados que casi toda su fauna ha desaparecido. Las mujeres conciben el deterioro ambiental en términos

alimentarios, nutricionales, ecológicos y sociales. No obstante, aun bajo este panorama, las mujeres entrevistadas mencionan la importancia que ha jugado y juega en ciertos periodos la recolección de hongos (blanco y amarillo) en los encinares y de plantas alimenticias. Entre ellas, nominaron: la uva cimarrona (*Vitis tiliifolia*), la pera cimarrona (*Casimiroa edulis*), la tengualala (*Salacia impressifolia*), la flor de chocho (*Astrocaryum mexicanum*), el axiote (*Bixa orellana*), la guaya (*Melicoccus oliviformis*), el guásimo (*Guazuma ulmifolia*), el guamúchil (*Pithecellobium dulce*), el guaje (*Leucaena leucocephala*), la guayaba (*Psidium guajava*), el jinicuil (*Inga* spp.) y el nanche (*Byrsonima crassifolia*) encontrados en acahuals, selva o ya en los solares y el chipil, quelite y verdolaga de las milpas. También recordaron la caza de ardillas, conejos y chachalacas como fuente alimenticia. Algunas mujeres reportaron que las tuzas también se comían.

La pérdida de la seguridad alimentaria se expresa en una reducción de milpas y de la diversidad de cultivos. Todas las ejidatarias entrevistadas señalaron que en las últimas décadas se han perdido diversos cultivos: en promedio 5 cultivos en las parcelas de cada grupo doméstico. Entre los cultivos abandonados se mencionaron variedades nativas de maíces (amarillo, negro, pinto, olotillo) y cultivos como frijol, frijol blanco, calabaza de castilla, arroz, caña, tomate, chayote, yuca, quelites, jícama, cebollín y algunas variedades de plátano. Las mujeres reportaron como principales causas de la pérdida de las variedades de maíz y el arroz, la sequía, la falta de semilla, la escasez laboral por falta del padre o del esposo; mientras la pérdida de cultivos como el frijol, los quelites y los tomates se debe principalmente al uso de herbicidas, al aumento de plagas y a la sequía.

A las vulnerabilidades socioambientales que ya se habían registrado hace 20 años se añaden ahora los impactos del cambio climático. Todas las ejidatarias entrevistadas han observado cambios climáticos en las últimas dos décadas. Las principales expresiones del cambio climático en la región son el aumento de las temperaturas, la disminución de las precipitaciones y los cambios en las fechas de la temporada de lluvias.

Antes había más lluvia, empezaba a llover desde marzo y así se iba, los campesinos empezaban a sembrar en mayo, pero ahora no pueden sembrar porque llueve y deja de llover 3 o 4 días y los maicitos se mueren por el solazo, están atrasados dos meses de lluvia. (Celia, Tatahuicapan, 49 años).

Antes llovía mucho en junio y ahora ya no. Ya llueve muy tarde, antes sembraba el 3 de junio y el 3 de septiembre ya había maíz. Ahora siembro más tarde, ahora

hay mucho deslave y afecta las raíces. [...] Hay más calor porque no llueve y con el viento se seca la tierra. (Jacinta, Tatahuicapan, 68 años).

La disminución y el atraso de las lluvias han ocasionado un aumento de las sequías que repercute tanto en las cosechas como en la actividad ganadera sobre la cual se sustentan las familias campesinas. ðAhora [la sequía] pega más porque han muerto muchos animales, vacas y becerros, por la sequía hay poco pastoö (Celia, Tatahuicapan, 49 años).

La fragmentación del territorio inducida por las políticas de desarrollo agropecuario y forestal ha tenido resultados negativos ambiental y socialmente. La selva más septentrional del país, con una gran riqueza biológica, ocupa ya únicamente pequeños fragmentos. La declaratoria de la Reserva Especial de Los Tuxtlas no vino acompañada de una integración de políticas ambientales, climáticas, agropecuarias y de bienestar social. Ningún programa de las instituciones de desarrollo agropecuario (SAGARPA, FONAES, SADER Veracruz) consideró alguna política ambiental para concordar con el objetivo de la conservación de la biodiversidad o del agua en la región. Ninguna institución propuso una ganadería bajo un manejo agroforestal; se siguió impulsando la ganadería extensiva. La seguridad alimentaria tan mencionada en la LDRS no fue implementada en la región.

### **Sentires sobre las vulnerabilidades alimentarias entre las mujeres del Segundo Encuentro Nacional de Mujeres Indígenas**

En la misma temporada de campo, julio de 2019, participamos en el Segundo Encuentro Nacional de Mujeres Indígenas en la comunidad de San Juan Volador, municipio de Pajapan en la Sierra de Santa Marta, convocado por las mujeres del Consejo Nacional Indígena. Asistieron mujeres de catorce estados de la República mexicana y de seis países.

Los ejes principales de reflexión del encuentro partieron de dos preguntas: 1. ¿Cómo construir una organización para fortalecer el tejido común entre las mujeres alrededor de sus derechos colectivos al interior de sus pueblos?; y, 2. ¿Cómo hacer frente a la violencia con una visión antipatriarcal y anticapitalista construyendo vida ante tanta muerte? Las mujeres dieron prioridad a crear foros reflexivos para exponer sus problemas y poder aflorar alianzas entre ðhermanasö con base en una comprensión mutua de las problemáticas patriarcales y capitalistas que viven a diario.

En el marco de este encuentro, organizamos un taller titulado "Seguridad alimentaria y cambio climático" donde asistieron alrededor de 40 mujeres provenientes tanto de contextos rurales como urbanos de 11 entidades de la República (Ciudad de México, Veracruz, Mixteca Alta de Oaxaca, Jalisco, Hidalgo, Michoacán, Chiapas, Querétaro, Morelos, estado de México y Nuevo León). Participaron en el taller mujeres indígenas y mestizas, jóvenes y ancianas, productoras, comuneras, amas de casa, investigadoras y mujeres involucradas en proyectos, redes y asociaciones de agricultura sostenible y economía solidaria. El taller se realizó con el fin de generar un espacio para discutir las percepciones del cambio climático de las mujeres en relación con la seguridad alimentaria, los significados otorgados al cambio climático en sus actividades productivas y en su bienestar actual y futuro. Las preguntas detonadoras se centraron en: "¿por qué eligieron este taller?", "¿por qué les parece importante este tema?", "¿qué relación encuentran entre cambio climático, seguridad alimentaria y bienestar social?"

Las mujeres expresaron su interés por participar en el taller para comprender, por un lado, las causas y los efectos del cambio climático; por otro lado, los procesos que han llevado a la pérdida de la seguridad alimentaria. Se expresaron inquietudes por recuperar la autogestión en la producción de alimentos, concientizarse y responsabilizarse sobre los impactos de la alimentación industrial en la salud y en el medio ambiente, y también la voluntad de aprender de otras mujeres y construir redes. "Hemos perdido alimentación y hemos devastado lo que nos da el alimento" fue un sentir generalizado. Pero también, manifestaron su disposición para proponer alternativas para mejorar la alimentación de sus familias. Les parece fundamental "despertar para regresar a nuestras raíces."

Las mujeres nahua de San Juan Volador comentaron que la sequía no deja cultivar sus milpas. Doña Anastasia de San Juan Volador identifica dos problemas en su región: "el primero es que la tierra está tostada, se reseca la tierra, entonces no se puede sembrar con la tierra tostada porque no va a nacer, si le da un poco la lluvia le da la fuerza. El otro problema es que se está cortando la madera, el monte, se está quemando mucho". Una integrante del Frente del Pueblo Resistencia Organizada relató la deforestación provocada en Michoacán por la propagación del aguacate, a la cual se suma la creciente sequía: "de donde yo soy hay mucha sequía y lo único que se produce es maíz, frijol, trigo, y ya ni se da por esta situación de que ya no hay lluvia. Mi familia este año no sembró porque no llovió y así la mayoría del estado, hay lugares

donde pasa lo mismo. [...] Ya la tierra no produce como debe de ser por la contaminación que estamos generando. Yo recuerdo años atrás y no había nada de eso (Doña Emi, Michoacán). Igualmente, otra participante de Chacalapa, Veracruz, menciona la crisis hídrica en lugares donde el agua había sido tradicionalmente un recurso abundante. También señala que la expansión de la ganadería extensiva ha eliminado superficies agrícolas para la subsistencia.

Entre los problemas más severos que enfrentan las agricultoras es la falta de un acceso justo al mercado, ya sea por carecer de vías adecuadas o porque sus productos no cumplen con determinados estándares. Una campesina de Palenque, Chiapas nos comenta: òde donde vengo se produce maíz, frijol, chile, camote, aguacate, mandarina, muchos productos, pero no hay donde venderlos. Se caen, a veces las personas que tienen esos frutos no los consumen, prefieren refrescos [...] Hay turismo, pero no compran lo que es de nosotros porque dicen que tu producto trae alguna enfermedad, son frutas contaminadas, pero no es cierto, son naturales. No nos permiten vender papaya y esto nos afecta. A unas cuantas personas les va bien con el turismo, pero a los campesinos nos afecta demasiado.

Las agricultoras responsabilizan al gobierno de no propiciar políticas para asegurar una producción sustentable. Ellas aducen: òel gobierno incita a comprar semilla transgénica y òproductos químicos que dañan la tierra.ò Incluso para el control de plagas, la única asesoría viene de las tiendas de agroquímicos. Las mujeres de la sierra de Oaxaca sembrando papa advirtieron del aumento de un gusano, pero no han encontrado asesoría para una solución sustentable.

Se comentó también que el uso excesivo de plaguicidas en la agricultura ha generado enfermedades y cánceres. Una mujer poblana nos relató cómo ha habido un òuso indiscriminado de químicos que ha causado leucemia y otros cánceresò en la población rural. Igualmente, una investigadora de Jalisco reportó su experiencia de trabajo en comunidades ubicadas por la ribera de Chapala, en las que hay altas tasas de enfermedades renales entre la población adulta e infantil provocadas por el uso desmedido de plaguicidas y herbicidas como el glifosato. El estudio realizado por la investigadora demostró que en estas comunidades hay rastros de plaguicidas en la sangre y orina en la población expuesta a estas sustancias.

La representante del Colectivo de la Red de Resistencia y Rebeldía de Mujeres de Chiapas comentó que òla contaminación llegó al vientreò y que el

cáncer de mama se ha extendido entre las mujeres indígenas por el excesivo consumo de alimentos ultraprocesados. Las participantes se preguntaron: ¿Qué podemos hacer para no echar esos líquidos si todo lo que se siembra lleva líquidos? Una iniciativa sería transformar las plagas en alimentos. La señora que lo propuso ejemplificó con el chapulín. Si bien puede considerarse como plaga, también se consume. Entonces la solución sería transformar la plaga de chapulín en fuente de alimentación. También observó que la gallina ciega considerada como una plaga importante podría colectarse y alimentar a las aves domésticas.

Entre las alternativas propuestas, las mujeres quieren lograr una autogestión alimentaria con el fin de crear sus alimentos. Producir los alimentos en sus comunidades desencadenaría una serie de efectos positivos en el ambiente, en la salud de las personas y a nivel comunitario se reduciría la migración de los jóvenes. Como evidencia, una mujer está en proceso de encaminar un proyecto de huertos de traspatio en la sierra mazateca. Para lograr la autogestión alimentaria, surgieron varias iniciativas. Primero, cuestionar lo que hay detrás de cada alimento y reflexionar sobre lo que queremos consumir. ¿Cómo se produce la comida?, ¿cómo llegan los cultivos a la mesa? Segundo, expresaron la importancia de comprometerse a una reforestación de sus territorios para ayudar a la recuperación de suelos y a la captación del agua con el fin de ayudar a optar por una agricultura sustentable. Tercero, invitaron a preservar el ambiente con una agricultura orgánica con alta agrobiodiversidad.

Una de las propuestas fue acercarse al estudio de la permacultura por ser una filosofía sostenible e inclusive feminista, y en específico a una de sus ramas, la agroforestería, que se trata de un sistema sostenible de producir alimento imitando a la naturaleza en su totalidad, con sus redes, para crear sistemas de producción de especies que nos den alimento de forma más sostenible, más congruente en la forma en la que vive la naturaleza (Ana, CDMX). Las mujeres de contextos urbanos que no producen sus alimentos llevaron a la mesa de discusión el tema del consumo crítico y consciente. Hay muchas cosas detrás de lo que uno consume, a la par de cuestionarme qué tipo de mujer quiero ser, qué consumista quiero ser, es preocupante porque en la ciudad es difícil consumir cosas naturales y que no haya conflictos con la naturaleza (Mari, CDMX). Ellas opinaron que la causa más importante de la pérdida de la seguridad alimentaria ha sido la dependencia alimentaria generada por el modelo capitalista. Algunas mujeres exhortaron a todas las participantes

a no consumir alimentos industrializados (por ejemplo, la harina Maseca ni la Coca Cola). Esto ayudaría a mejorar la nutrición de la familia, pero también se apoyarían a los agricultores campesinos de las regiones. Insistieron en ðhacer las compras a los productores localesö.

Se discutió el problema de los altos precios de los alimentos orgánicos derivado de la cooptación de estos productos por parte de las lógicas del mercado capitalista y de la dificultad de encontrar directamente a los productores sin pasar por una serie de intermediarios que encarecen el precio final de los productos. Actualmente en ciudades como Monterrey y la Ciudad de México los productos orgánicos son tan caros que adquirirlos se ha convertido en un privilegio para algunos. Pero consideran que la agricultura orgánica tendría que ser para el beneficio de toda la población, por lo que proponen generar redes de trueque o comercio entre mujeres productoras y consumidoras.

Para terminar el taller, una mujer joven declaró que ðhay que entender al alimento como base de nuestra soberaníaö. Las mujeres aplaudieron esta aspiración y se comprometieron a transmitir estos mensajes a las mujeres de sus comunidades, principalmente a generar soluciones concretas con las mujeres jóvenes. Las preguntas que enmarcaron el encuentro se concretizaron en el taller tratando de brindar ideas y alternativas desde sus propias realidades, guiadas bajo la ðconstrucción de un nosotras, de colectividades y de barrios organizadosö. Propusieron fomentar la construcción de la autodefensa de un cuerpo colectivo, recuperar diálogos entre generaciones, valorar las tradiciones culturales y prácticas ancestrales, particularmente las alimentarias, reconstruir sus identidades indígenas. Las participantes manifestaron que solo de manera organizativa y colectiva podrían defender su cuerpo, su tierra y su territorio.

## **Reflexiones finales**

Sembrando justicia para cosechar alegría.  
(Mujer mixe de Santa María Tlahuitoltepec, Oaxaca).

Construir la integración de políticas ambientales, climáticas, agropecuarias y de bienestar social con perspectiva de género y de los pueblos indígenas tendría que ser prioritario para lograr la soberanía alimentaria. Las vulnerabilidades alimentarias y la injusticia alimentaria se originan a partir de las vulnerabilidades socioambientales y agrarias acumuladas entre los pueblos indígenas y exacerbadas por las diferencias de género.

Las disputas entre las políticas ambientales, climáticas y agropecuarias se cristalizan en la mayor parte de las regiones indígenas y campesinas de nuestro país. Los procesos de deterioro ambiental, las altas tasas de deforestación y los incendios agravan el cambio climático y recrudecen las condiciones de vulnerabilidad para lograr una agricultura sustentable. Como expresan las mujeres nahuas tatahuicapeñas y las mujeres participantes en el taller, existe una interdependencia entre el cambio climático y las actividades agrícolas: òlas sequías queman la tierra, la tuestan y luego ya no crece nada.ö La sequía, la alta variabilidad en la precipitación pluvial y el cambio en las fechas de siembra por falta de lluvias inciden en conjunto en los resultados de sus cosechas. Las mujeres manifestaron que el modelo neoliberal ha inducido el cambio climático, debido a las altas tasas de deforestación provocadas por la extensión de monocultivos y de la ganadería. Ellas aseguraron que, si se practicaran otras formas de producir alimentos, no habría cambio climático. La degradación de los suelos por la deforestación y por el uso excesivo de agroquímicos impide la reproducción de los ciclos de los nutrientes y esto apunta a procesos de rupturas agroecológicas. La productividad tan raquítica no permite lograr una seguridad alimentaria para cubrir las necesidades de consumo familiar durante el año. En la mayor parte de los testimonios, confirmamos las interrelaciones que las mujeres observan entre este deterioro ambiental y su inseguridad alimentaria. Anteriormente, la recolección de hongos, frutos, flores y plantas silvestres al mismo tiempo que la pesca de fauna riparia formaban parte òa veces de manera fundamentalö de la dieta alimentaria, principalmente en tiempos de escasez de maíz y de cultivos asociados.

Estas interdependencias entre los cambios climáticos, los ambientales y los agrícolas percibidos por las mujeres agricultoras también son manifestadas por las mujeres urbanas consumidoras en la crisis de su bienestar social y de su seguridad alimentaria. Ellas han vivido y viven diariamente estas rupturas entre los procesos que agudizan sus vulnerabilidades y salud alimentarias. Tanto las mujeres indígenas agricultoras como las mujeres urbanas consumidoras plantean alternativas que vinculan los factores ambientales, climáticos y agroalimentarios para lograr su seguridad alimentaria bajo los ejes de salud y justicia alimentaria. Desde las distintas trincheras, como productoras y/o consumidoras, como representantes de movimientos y colectivos en la lucha por justicia de género, como académicas y como estudiantes, mujeres ancianas y jóvenes unen sus voces críticas, proponiendo

alternativas organizativas y colectivas no solamente para estar conscientes de las interrelaciones ambientales y la seguridad alimentaria, sino también para generar nuevos espacios de consumo crítico y justo para agricultores y consumidores bajo una perspectiva de género y bajo la lucha por una equidad con los pueblos indígenas.

En las últimas décadas, estos vínculos claramente también se reconocen por los distintos sectores de la economía política de los países. Desde el informe Brundtland se propusieron algunos caminos que pudieran entrelazar la conservación ambiental con el desarrollo económico. En México, desde principios de la década del 2000, la LDRS, la LGCC, la ENCC tienen por mandato la transversalidad de las políticas que busquen conjuntamente la sustentabilidad y la integralidad de la gestión territorial para la reducción de las vulnerabilidades agroalimentarias. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos analíticos y normativos de integración y transversalidad para optimizar el desempeño gubernamental, se siguen reproduciendo políticas antagónicas y contradictorias que han conducido a una crisis agroalimentaria permanente y a una injusticia alimentaria tanto de género como de equidad con los pueblos indígenas.

Además de las epistemologías y conceptualizaciones tan distintas entre los sectores ambientales y agropecuarios entre lo ambiental y el desarrollo agrícola, la propia definición de política ambiental sigue rumbos contrapuestos. Sería necesario reformular conjuntamente entre los distintos sectores y niveles de gobierno involucrados la conceptualización de política ambiental en términos de su significado, sus alcances, su regulación y normatividad. Sin embargo, la ambigüedad de los términos ambiental o sustentabilidad permite entretener relaciones con el sector privado que dominan los mandatos de las leyes. La actual discusión sobre la Ley Federal de Variedades Vegetales es un ejemplo. Los defensores de la ley argumentan buscar el bien del sector agrícola, pero ellos se refieren a las empresas semilleras; mientras que las asociaciones críticas de la ley especifican la afectación de millones de familias campesinas e indígenas agricultoras. En este sentido, no solo es la falta de una formulación clara de la integración de políticas ambientales, climáticas y agrícolas, sino la ausencia de transparencia de las alianzas político-económicas con el sector privado. Las empresas agroindustriales, las refresqueras, las almidoneras, ponen sus ganancias por encima del interés nacional con respecto al futuro ambiental y social. Lo grave es la simulación de la regulación y del monitoreo ambiental gubernamental.

¿Cómo lograr la coordinación institucional y la transversalidad horizontal

y vertical de políticas? Ha corrido mucha tinta al respecto, pero urge construir una cooperación reflexiva que se centre en enfrentar las vulnerabilidades y conflictos socioambientales y en los procesos que llevan a la fragmentación de los regímenes políticos (Feindt y Weiland, 2018). Iniciar con la desestructuración de los silos de poder institucionales y abrir canales para constituir multialianzas entre sectores y niveles de gobierno, como lo plantea la gobernanza reflexiva se topa con los intereses estratégicos de los actores, las perspectivas normativas y las comprensiones epistemológicas de las limitaciones estructurales de una integración de políticas. Pero permite desplegar los conflictos implicados, los ciclos políticos, las redes tejidas, las leyes reflexivas, los diálogos interculturales necesarios. Si estos procesos permearan la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable y la Comisión Intersecretarial del Cambio Climático o el Programa Especial Concurrente o la Agenda de Transversalidad donde se involucran hasta ocho o nueve secretarías de casi todos los sectores, habría posibilidades de interconectar los procesos ambientales, climáticos y agropecuarios con el fin de eliminar programas contradictorios y por el contrario, encontrar puntos en común de un arranque institucional coordinado.

En este sentido, como reflexionaron las mujeres del Segundo Encuentro Nacional de Mujeres Indígenas, tendríamos que poner nuestro foco de atención en cómo producir nuestra sociedad de manera diferente, recalibrando los territorios a través de la recreación de una nueva institucionalidad que busque el fortalecimiento de las capacidades sociales con el fin de disminuir las vulnerabilidades e inequidades socioambientales y agroalimentarias. Reconocer y trabajar transversalmente sobre las diferencias de género y de los pueblos indígenas en el acceso a la tierra y al entorno natural, en los financiamientos, en los niveles de capacidades, en la libertad para organizarse y en el poder de decisión ejercido a nivel familiar y comunitario son fundamentales para transformar las causas subyacentes a la desigualdad y para atenuar los impactos diferenciales de la acumulación de variabilidades climáticas y del deterioro ambiental, alimentario y social desfavorables a sus vidas.

### **Agradecimientos**

Agradecemos la confianza de las mujeres nahuas de Tatahuicapan y de las mujeres participantes en el Segundo Encuentro Nacional de Mujeres Indígenas realizado en San Juan Volador, municipio de Pajapan, Veracruz. Gracias al

financiamiento otorgado por la DGAPA, UNAM pudimos realizar el trabajo de campo bajo los lineamientos del proyecto titulado "Amenazas y vulnerabilidades del campo mexicano: Pérdida de la agrobiodiversidad y del control de las semillas, la migración juvenil y el cambio climático", (PAPIIT IN304519) coordinado por Elena Lazos Chavero. Agradecemos a las y los integrantes del proyecto quienes apoyaron valiosamente la investigación y el taller: Marcela Jiménez, Luz Llamas, Jazmín Solís Carpio, Tania Flores Gutiérrez y Esteban Ramírez Cruz. Damos todo nuestro reconocimiento a las organizadoras del Segundo Encuentro Nacional de Mujeres Indígenas, Maribel Cervantes Cruz (Concejala en el CNI y del CIG), Verónica Munier y Julieta Jaloma Cruz (integrantes del Centro de Derechos Humanos de los Pueblos del Sur de Veracruz "Bety Cariño" A. C. y del Proceso de Articulación de la Sierra de Santa Marta).

## Bibliografía

- ÁNGELES, M. y Alba, G. (2010), "Eventos extremos, cambio climático y vulnerabilidad en México y Baja California Sur", Delgado, G. C.; Gay, C.; Ímaz, M. y Martínez, M. A. (coords.), *México frente al cambio climático. Retos y oportunidades*, UNAM, México, pp. 35-49.
- AYKUT, S. (2017), "Governing through verbs: The practice of negotiating and the making of a new mode of governance", Aykut, S.; Foyer, J. y Morena, E. (eds.), *Globalising the Climate. COP21 and the Climatisation of Global Debates*, Col. Earthscan, Routledge, Oxon, pp. 18-38.
- BECK, U. (1992), *Risk Society: Towards a New Modernity*, Sage Publications, Londres.
- BERISTAIN, A.; Ímaz, M.; Blazquez, N.; Castañeda, I.; Chao, V. y Mussot, L. (2014), "Género y cambio climático: Hacia la construcción de una agenda para la investigación, el diseño de políticas públicas y la acción social", Ímaz, M.; Blazquez, N.; Chao, V.; Castañeda, I. y Beristain, A. (coords.), *Cambio Climático, miradas de género*, UNAM, Ciudad de México, pp. 19-58.
- BLAIKIE, P.; Cannon, T.; Davis, I. y Wisner, B. (1994), *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters*, Routledge, Londres.
- BRECHIN, S. y Kempton, W. (1994), "Global environmentalism: A challenge to the postmaterialism thesis?", *Social Science Quarterly*, volume 75, issue 2, pp. 245-269.

- BUSTAMANTE, A. (2011), «Comparación de políticas ambientales en la Unión Europea, Comunidad Andina y Mercosur», *Revista Politeia*, volumen 34, número 47, Universidad Central de Venezuela, pp. 33-54.
- CASTREE, N. (2014), *Making Sense of Nature: Representation, Politics and Democracy*, Routledge, Londres.
- CHEVALIER, J. M. y Buckles, D. (1995), *A Land without Gods: Process, Theory, Maldevelopment, and the Mexican Nahuas*, Zed Books, Londres.
- CONSEJO Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2019a), Carenia por acceso a la alimentación por entidad federativa, 2018, <http://sistemas.coneval.org.mx/InfoPobreza/Pages/wfrMapaPobreza?pTipoPobreza=1&pTipoIndicador=1>
- CONSEJO Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2019b), *La pobreza en la población indígena de México, 2008-2018*, [https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Pobreza\\_Poblacion\\_indigena\\_2008-2018.pdf](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Pobreza_Poblacion_indigena_2008-2018.pdf)
- DALAL-Clayton, B. y Bass, S. (2009), *The challenges of environmental Mainstreaming: Experience of integrating environment into development institutions and decisions*, Environmental Governance N° 3, International Institute for Environment and Development, Londres.
- DIRZO, R. (1991), Rescate y restauración ecológica de la selva de Los Tuxtlas, *Ciencia y Desarrollo*, volumen 17, número 97, pp. 33-45.
- FEINDT, P. y Weiland, S. (2018), «Reflexive governance: exploring the concept and assessing its critical potential for sustainable development. Introduction to the special issue», *Journal of Environmental Policy and Planning*, volume 20, issue 6, pp. 661-674.
- FERNÁNDEZ, E. (2014), «Integración de la política ambiental en México: el caso de la política agropecuaria», *Gestión y Política Pública*, volumen 23, número 2, CIDE, México, pp. 465-505, <http://www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v23n2/v23n2a6.pdf>
- FOYER, J.; Aykut S.; y Morena, E. (2017), «Introduction: COP21 and the climatization of global debates», Aykut, S.; Foyer, J. y Morena, E. (eds.) *Globalising the Climate. COP21 and the Climatisation of Global Debates*, Col. Earthscan, Routledge, Oxon, pp. 1-17.
- GODÍNEZ, L. y Lazos, E. (2003), «Sentir y percepción de las mujeres sobre el deterioro ambiental: Retos para su empoderamiento», Tuñón, E. (coord.), *Género y Medio Ambiente*, ECOSUR/SEMANART/Plaza y Valdés, México, pp. 145-178.

- GUDYNAS, E. (2011), *¿Buen vivir: germinando alternativas al desarrollo?*, *Movimiento*, número 462, Asociación Latinoamericana de Internet (ALAI), Quito, Ecuador.
- HOUTART, F. (2014), *¿El concepto de Sumak Kawsay (Buen Vivir) y su correspondencia con el bien común de la humanidad?*, Delgado, G. C. (coord.), *Buena vida, buen vivir: imaginarios alternativos para el bien común de la humanidad*, CEIICH-UNAM, México, pp. 97-123.
- INSTITUTO Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2016), *Panorama sociodemográfico de Veracruz de Ignacio de la Llave, Encuesta Intercensal 2015*, [http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/inter\\_censal/panorama/702825082420.pdf](http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/inter_censal/panorama/702825082420.pdf)
- JACINTO, I. (2020), *La exclusión sociopolítica en la reproducción de vulnerabilidades ante sequías: Influencia de arreglos institucionales en la ejecución del Programa Nacional contra la Sequía*, documento de candidatura, Posgrado en Ciencias de la Sostenibilidad, UNAM.
- JIMÉNEZ, B. y Navarro, I. (2010), *¿Los servicios hidráulicos: riesgos y oportunidades?*, Delgado, G. D.; Gay, C.; Ímaz, M. y Martínez, M. A. (coords.), *México frente al cambio climático. Retos y oportunidades*, UNAM, México, pp. 83-96.
- JORDAN, A. J. y Lenschow, A. (2010), *¿Environmental policy integration: a state of the art review?*, *Environmental Policy and Governance*, volume 20, issue 3, European Society for Ecological Economics, Reino Unido, pp. 147-158.
- LAZOS, E. (1996), *¿La ganaderización de dos comunidades veracruzanas: condiciones de la difusión de un modelo agrario?*, Paré, L. y Sánchez, M. J. (eds.), *El ropaje de la tierra. Naturaleza y Cultura en cinco zonas rurales*, IIS-UNAM/Plaza y Valdés, México, pp. 177-242.
- LAZOS, E. (2006), *¿La cultura de la pobreza: sentires para una transformación?*, Lienhard, M. (coord.), *Discursos sobre (l)a pobreza. América Latina y/e países luso-africanos*, Iberoamericana Editorial Vervuert, Madrid, pp. 43-61.
- LAZOS, E. (2007), *¿Nahua Women's Struggle: Small Spaces, Enormous Restrictions?*, Gutiérrez, N. (ed.), *Women, Ethnicity and Nationalisms in Latin America*, Ashgate Publishing, Reino Unido, pp. 53-74.
- LAZOS, E. y Godínez, L. (2004), *¿Género en los procesos de sustentabilidad: potencialidades y límites?*, Lozano, F. (coord.), *El amanecer del siglo y la*

- población mexicana*, CRIM-UNAM/Sociedad Mexicana de Demografía, Cuernavaca, Mor., México, pp. 621-649.
- LEY de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) (2021), Nueva Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de diciembre de 2001; texto vigente: última reforma publicada DOF 07-01-2021, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/235\\_070121.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/235_070121.pdf)
- LEY General de Cambio Climático (LGCC) (2020), Nueva Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de junio de 2012; texto vigente: última reforma publicada DOF 06-11-2020, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCC\\_061120.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCC_061120.pdf)
- LEZAMA, J. L. (2004), *La construcción social y política del medio ambiente*, El Colegio de México, México.
- MACNAGHTEN, P. y Urry J. (1994), *Contested Natures*, Sage Publications, Reino Unido.
- MONTERROSO, A. I.; Conde, C.; Rosales, G.; Gómez, J. D. y Gay, C. (2011), *Assessing current and potential rainfed maize suitability under climate change scenarios in Mexico*, *Atmósfera*, volumen 24, número 1, pp. 53-67.
- ORGANISATION for Economic Co-operation and Development (OECD) (2008), *OECD Environmental Outlook to 2030*.
- OSWALD, U. (2010), *Cambio climático, conflictos sobre recursos y vulnerabilidad social*, Delgado, G. D.; Gay, C.; Ímaz, M. y Martínez, M. A. (coords.), *México frente al cambio climático. Retos y oportunidades*, UNAM, México, pp. 51-81.
- PEET, R.; Robbins, P. y Watts, M. (2011), *Global Political Ecology*, Routledge, Oxon, Nueva York.
- PERSSON, Å. (2004), *Environmental policy integration: An introduction*, *Policy Integration for Sustainability (PINTS)*, background paper, Stockholm Environment Institute, Suecia.
- PERSSON, Å. (2007), *Different Perspectives on EPI*, Nilsson, M. y Eckeberg, K. (eds.), *Environmental Policy Integration in Practice: Shaping Institutions for Learning*, Earthscan Research Editions, Reino Unido, pp. 25-47.
- RAMÍREZ, F. (1999), *Flora y vegetación de la Sierra de Santa Marta*, Veracruz, tesis de licenciatura en Biología, Facultad de Ciencias, UNAM, México.

- REGISTRO Agrario Nacional (2020), *Reporte del Historial de Acciones Agrarias Aplicadas a los Núcleos Agrarios del Padrón Histórico de Núcleos Agrarios (PHINA)*, <https://phina.ran.gob.mx/index.php#>
- SECRETARÍA de Desarrollo Social (SEDESOL), 2016, Informe anual sobre situación de Pobreza y rezago social 2016, Tatahuicapan de Juárez, Veracruz, [http://diariooficial.gob.mx/SEDESOL/2016/Veracruz\\_209.pdf](http://diariooficial.gob.mx/SEDESOL/2016/Veracruz_209.pdf)
- SECRETARÍA de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2020), Paquete económico y presupuesto, [https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas\\_Publicas/Paquete\\_Economico\\_y\\_Presupuesto](https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Paquete_Economico_y_Presupuesto)
- SECRETARÍA de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) (2013), *Estrategia Nacional de Cambio Climático, Visión 10-20-40*, Gobierno de la República, México, <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/41978/Estrategia-Nacional-Cambio-Climatico-2013.pdf>
- SOLORIO, I. y Miranda, C. (2019), ¿La integración de políticas ambientales y climáticas en México: El camino hacia una agenda de investigación para las ciencias político-administrativas?, *Encrucijada*, número 32, FCPYS-UNAM, México, pp. 50-73.
- ST. CLAIR, A. L. (2014), ¿Global poverty and climate change: The responsibility to protect?, O'Brien, K.; St. Clair, A. L. y Kristoffersen, B. (eds.), *Climate Change, Ethics and Human Security*, Cambridge University Press, Reino Unido.
- TAYLOR, M. (2015), *The Political Ecology of Climate Change Adaptation. Livelihoods, agrarian change and the conflicts of development*, Earthscan, Routledge, Londres y Nueva York.

# 5. PALABRAS AL VIENTO. LÍMITES (Y OPORTUNIDADES) DE LA CONSULTA PREVIA COMO INSTRUMENTO PARA INTEGRAR A LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN LA GOBERNANZA CLIMÁTICA DE MÉXICO

**Ixchel Melisa Guzmán Gómez**

## **Introducción**

Hace no más de 20 años, México era conocido internacionalmente como un país productor de petróleo (capítulo 3). En paralelo, su sistema eléctrico era fundamentalmente monopolista, estando bajo el control de la empresa paraestatal Comisión Federal de Electricidad (CFE) casi la totalidad de la cadena de generación, transmisión y distribución del servicio. Para el cambio de siglo, empero, necesidades derivadas del agotamiento de las reservas petroleras, junto con presiones internas y externas por liberalizar el mercado energético, llevaron progresivamente a un cambio en el enfoque de política energética nacional. En este contexto cambiante, la emergencia del cambio climático en la agenda gubernamental funcionó como un acelerador de la transición energética<sup>1</sup> y la reforma constitucional de 2013 terminó por cimentar un nuevo modelo donde, al menos sobre el papel, la búsqueda del desarrollo económico bajo un esquema liberalizado coexiste con objetivos medioambientales y sociales.

Bajo este paraguas, México ha sido testigo de un crecimiento exponencial en la capacidad de generación eléctrica basada en fuentes de energía renovable. En 2017, 23%<sup>2</sup> de sus 73 gigawatts de potencia instalada procedieron de fuentes

<sup>1</sup> La transición energética puede ser entendida como un camino hacia la transformación del sector energético global, basado en combustibles fósiles, a uno de cero carbono.

<sup>2</sup> En el caso de la energía eólica, que en 2008 participaba solo con 0.69% en la capacidad instalada total existente en México, en 2017 contribuía ya con 5% en el total de la capacidad

como la hidroeléctrica, eólica, solar o geotérmica (Viscidi, 2018). Impulsados en gran medida por generadores privados y cobijados por un discurso de òdesarrollo limpio, parques eólicos y solares han brotado a lo largo y ancho del territorio nacional. Incluso en 2018 México se posicionó como el mercado más importante para la inversión<sup>3</sup> en energías renovables de América Latina, por encima de potencias como Brasil y Chile (UNEP/BNEF, 2019). Lo cierto, sin embargo, es que por más bondades que promueven sus promotores, este tipo de proyectos no han estado exentos de oposición social. Por el contrario, los reportes sobre conflictos socioambientales en torno a la instalación de plantas de generación de energía renovable han aumentado drásticamente en los últimos años (FLACSO, 2019), convirtiéndose en una barrera a la continuidad de múltiples proyectos de infraestructura y, por ende, para la transición energética de México.

Por las características propias del caso mexicano, es difícil hablar de conflictos socioambientales sin ahondar en el tema indígena. Según datos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), de las 29 mil concesiones otorgadas en México para la construcción de proyectos de infraestructura como minas, plantas hidroeléctricas y parques eólicos, 17% están alojadas en territorios indígenas (CEMDA, 2015). Como resultado, una parte importante de las oposiciones sociales a proyectos de energía renovable están relacionadas con el derecho de autodeterminación de los pueblos indígenas contemplado en el artículo 2 de la Constitución y en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) suscrito por México,<sup>4</sup>

---

instalada para la generación eléctrica nacional (SENER, 2018a). Por lo que toca a la energía solar, que hasta antes de 2012 no había sido implementada para la generación eléctrica, en ese año participaba solo con 0.01% en el total de capacidad instalada del país; para 2016, la tecnología solar fotovoltaica y termosolar ocupaba 0.2% de la capacidad instalada en México (SENER, 2018b).

<sup>3</sup> En 2018, México se posicionó como el líder de la región latinoamericana, con una inversión de 3.8 mil millones de dólares en proyectos de energía renovable. Las inversiones más destacadas responden a una plataforma fotovoltaica de 493 MW con una inversión estimada de 404 millones de dólares; así como a un parque eólico con una capacidad de 306 MW cuya inversión se estima en 405 millones de dólares (UNEP/BNEF, 2019).

<sup>4</sup> El marco jurídico internacional es una de las fuentes de derecho primordiales en la esfera de los derechos indígenas en México, pues con las reformas constitucionales de 2011 y 2013 en materia de derechos humanos, los tratados internacionales suscritos por este país adquirieron rango constitucional. El gobierno mexicano, por tanto, está obligado a garantizar lo establecido en el artículo 2 de la Constitución.

donde se reconoce la obligación de realizar procesos de consulta con las comunidades afectadas por cualquier acción administrativa o legislativa que pretenda hacer uso de sus territorios y recursos. En efecto, la aceptación comunitaria de los proyectos frecuentemente supone la correcta puesta en marcha del proceso de consulta. Pese a lo anterior, el marco institucional que regula la consulta indígena en México es incipiente y su estudio no ha despertado el suficiente interés como para incentivar los debates político-legales en la materia.

Este capítulo analiza la consulta indígena como instrumento que potencialmente puede favorecer una gobernanza climática más participativa en el desarrollo de infraestructura para la transición energética, ya que uno de sus fines primordiales es lograr acuerdos con las comunidades receptoras de proyectos de energía renovable. Toda vez que la consulta indígena abre la puerta a la participación de todos los actores involucrados en este tipo de proyectos, esta debería modificar también la gobernanza climática mexicana y encaminarla hacia la participación de actores que se hallan fuera del régimen estatal que, aunque su involucramiento no es nuevo, siempre habían estado al margen de los debates sobre el tema climático y energético.

Para ello, este capítulo se apoya en la literatura sobre Integración de Políticas Climáticas (IPC) y aceptación social a los proyectos de energía renovable como propuesta analítico-conceptual para estudiar la gobernanza climática en México. Utilizando el caso de estudio de la consulta indígena realizada entre 2014 y 2015 en la comunidad zapoteca del municipio de Juchitán de Zaragoza, Oaxaca, en torno al parque eólico propuesto por la empresa Eólica del Sur (como primera experiencia inspirada en los estándares y principios del Convenio 169 de la OIT), este trabajo explora la relación que guarda la consulta indígena con la aceptación social de proyectos de energía renovable por parte de las comunidades. Se parte del supuesto de que integrar a los pueblos indígenas en el diseño e implementación de los proyectos de generación de energía renovable es fundamental para edificar un nuevo modelo de gobernanza climática donde la oposición social sea la excepción y no la regla. Sin este requisito, se sostiene, la transición energética en México estará condenada al fracaso.

El capítulo está estructurado de la siguiente manera. El siguiente apartado introduce las discusiones sobre gobernanza climática, integración de políticas y aceptación comunitaria. Posteriormente, se explica a la consulta indígena como instrumento procedimental que permite integrar las voces de las

comunidades receptoras al diseño de los proyectos. Tras ello, una siguiente sección desarrolla el caso de estudio del proceso de consulta indígena en torno al proyecto Eólica del Sur. Tras un apartado que discute los hallazgos empíricos, un apartado conclusivo analiza los alcances y límites del proceso de consulta indígena como instrumento para transformar la gobernanza climática en México.

### **Repensando la gobernanza climática: la relación entre participación y aceptación comunitaria**

El régimen climático internacional, materializado en la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático, en el Protocolo de Kioto y su sucesor el Acuerdo de París, así como en los documentos legales relacionados, contienen los principios, reglas y procedimientos explícitos e implícitos de la gobernanza climática global (Okereke *et al.*, 2009; véase el volumen I de esta obra). En esta conceptualización, el Estado-nación representa el marco de referencia para la explicación de los procesos de la gobernanza climática, pues desde un enfoque de gobierno de *arriba-abajo* es el actor preponderante en la realización de las acciones propuestas dentro de los acuerdos multilaterales.

Recientemente, con el surgimiento de nuevos actores en la agenda climática, el Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC) ha sugerido la migración del concepto *gobernanza* hacia enfoques descentralizados que permitan contemplar ya no solo al Estado-nación como único actor de la gobernanza climática, sino a actores multiescalares (globales, regionales y locales) que se ubican en la esfera no gubernamental, como organizaciones de la sociedad civil, redes científicas o, incluso, el sector privado. Okereke y sus colegas (2009) han sugerido hablar de una gobernanza climática *más allá del régimen*, refiriéndose a las acciones climáticas emprendidas por actores no estatales que pueden estar comprendidas dentro de las propuestas del régimen climático internacional o que incluso, pueden ser iniciativas paralelas basadas en principios y procedimientos distintos.

En esta renovada concepción de la gobernanza climática, han surgido dos marcos para su análisis: el enfoque de *abajo-arriba* y el enfoque *policéntrico*. El primero propone dividir el clima en un conjunto de problemas manejables para los actores locales que tienen un incentivo para resolverlos por sí mismos, en lugar de agregar más temas a la agenda climática global (Rayner, 2010, p.

619). Esta concepción de la gobernanza climática pone en el tablero de juego a todos los niveles de la jerarquía estatal, de tal suerte que las acciones de política pública pueden ser originadas de abajo hacia arriba en función de las capacidades institucionales, tecnológicas, económicas y políticas de los diferentes niveles de gobierno. La gobernanza de abajo-arriba abre la posibilidad a todos los estratos de la organización estatal para tomar parte del proceso de diseño e implementación de políticas, de acuerdo con las características del problema con el que se trate (Rayner, 2010).

En el caso del enfoque policéntrico, sus postulados se derivan de la observación de la descoordinación e ineficiencia en las acciones climáticas, causadas por la multiplicidad de actores que actualmente existen en este campo (véase el volumen 1 de esta obra). Su propuesta retoma las ideas de Elinor Ostrom sobre el policentrismo, en el que un sistema a pesar de estar conformado por unidades autónomas, formalmente independientes unas de otras, estas eligen actuar en formas que toman en cuenta a las otras, a través de procesos de cooperación, competencia, conflicto y resolución de conflictos (Dorsch y Flachsland, 2017, p. 48). Este tipo de gobernanza emplea mecanismos para resolver problemas no divisados en el enfoque clásico de gobernanza multilateral, por lo que Dorsch y Flachsland (2017, p. 48) proponen que ñla implementación de un enfoque *policéntrico* debe considerarse complementario, en lugar de antagónico, a los enfoques como el multilateralismoö.

Es así como las propuestas de los nuevos marcos de análisis de la gobernanza climática hacen necesario el estudio de las formas en que los actores involucrados interactúan para llevar a cabo los compromisos asumidos por los gobiernos nacionales. En esta tarea cobra relevancia la literatura sobre la Integración de Políticas Climáticas (IPC),<sup>5</sup> ya que aporta un conjunto de categorías en las que se enmarcan las herramientas empleadas para la coordinación de actores y la integración de objetivos climáticos. De tales categorías, es preciso referir a la propuesta por Jacob, Volkery y Lenschow (2008) sobre los *instrumentos procedimentales*, que tienen la intención de modificar la sustancia de las decisiones políticas y alterar los procedimientos de toma de decisión para incorporar la variable ambiental (Jacob *et al.*, 2008, p. 28). Solorio y Miranda (2019) ejemplifican este tipo de instrumentos con la

<sup>5</sup> La IPC es ñla incorporación de los objetivos de mitigación y adaptación climática dentro de todas las etapas del proceso de política pública en sectores ambientales y no ambientalesö (Mickwitz *et al.*, 2009, p. 19 [traducción Solorio, 2019]).

evaluación de impacto ambiental, los presupuestos verdes y la inclusión de aspectos ambientales en la evaluación de nuevas políticas y regulaciones.

Si bien la puesta en marcha de los instrumentos procedimentales de la IPC ha permitido ampliar el número de actores involucrados en los procesos de gobierno a partir de la inclusión de los diferentes niveles y sectores gubernamentales, autores como Mullaly y sus colegas (2018, p. 72) han criticado que la IPC se conciba generalmente en términos centrados en el Estado, planteando el imperativo de incluir a aquellos actores ajenos al aparato gubernamental afectados por la aplicación de la políticas climáticas. Sumar nuevos participantes a los procesos de toma de decisión es relevante porque, además de atender a un imperativo democrático y a los exhortos del IPCC sobre la migración hacia enfoques más descentralizados de la gobernanza climática, potencialmente puede favorecer la disminución de las barreras que las resistencias locales suponen cuando un proyecto de infraestructura no es desarrollado bajo la consideración de las preferencias de los locales.

En lo que concierne al desarrollo de proyectos de infraestructura relacionados con la transición energética, cabe señalar que en un inicio se solía considerar que el apoyo público generalizado a la energía renovable sería garantía para su aceptación (Wolsink, 2000; Devine-Wright, 2005). Lo cierto es, sin embargo, que cada vez es más común encontrar casos de oposición a este tipo de proyectos alrededor del mundo.

Para Wüstenhagen y sus colaboradores (2007), si bien la aceptación social incluye el nivel sociopolítico y de mercado, su componente fundamental reside en la dimensión comunitaria (refiriéndose a la aceptación específica de actores y autoridades locales). Para ello, argumentan, resulta necesario satisfacer el binomio justicia distributiva (distribución justa de los costos y beneficios) y procedimental (procesos justos de toma de decisiones) (Wüstenhagen *et al.*, 2007; Solorio *et al.*, 2019). De lo contrario, como plantea Wolsink (2007), la ausencia de justicia y equidad pueden convertirse en detonantes de resistencias locales.

Una posible solución a este dilema está en alterar los procesos de gobierno para incluir a actores ajenos al aparato gubernamental pero que de algún modo son afectados por la política o proyecto en cuestión. Este trabajo plantea la consulta comunitaria como un instrumento procedimental de la IPC, toda vez que esta altera rutinas gubernamentales relacionadas con los procedimientos de toma de decisión en los que, de ser efectivo el proceso de consulta, se modificará la sustancia de las decisiones políticas. De ser exitosa, la consulta

comunitaria podría no solo incorporar la dimensión ambiental en el desarrollo de proyectos, sino también integrar la dimensión social en las políticas y acciones sometidas a consulta. Operacionalmente, se sostiene, la inclusión de los actores locales directamente afectados por los proyectos de infraestructura pretende la disolución del origen de las resistencias que, según la literatura (Wolsink, 2007; Devine-Wright, 2010 y 2011), se halla en las percepciones de inequidad y exclusión o en las percepciones que los locales puedan tener sobre la disrupción de los simbolismos que le han otorgado a su entorno, las cuales, por supuesto, deberían ser expuestas para propiciar la negociación de la modificación de las directrices del proyecto que podrían estar causando dichas percepciones.

En este punto es necesario decir que la gobernanza climática ya no solo debe pensarse en función de los actores que activamente toman parte de las acciones contra el cambio climático. Ahora también debe versar sobre aquellos que involuntariamente se han visto afectados por los acuerdos que, internacionales o de la escala de que se trate, intentan emprender políticas y proyectos de infraestructura con objetivos de mitigación climática.

### **La consulta indígena y su papel en la gobernanza climática de México**

Para el caso mexicano, el desarrollo de megaproyectos energéticos en territorios que pertenecen a comunidades indígenas supone garantizar, además de sus derechos humanos, los derechos que el marco jurídico internacional les ha reconocido para el resguardo de las condiciones que les otorgan su identidad (capítulo 2; capítulo 6). Para ser precisos, lo anterior incluye tomar en cuenta sus derechos territoriales y de autodeterminación.<sup>6</sup>

El Convenio 169 de la OIT, adoptado por México desde 1990, estipula que el derecho de autodeterminación de los pueblos indígenas está supeditado a la realización del proceso de consulta. Si bien en México existen diferentes ejercicios de participación,<sup>7</sup> el proceso de consulta que aborda este trabajo se refiere al que sigue los estándares internacionales de la consulta indígena,

<sup>6</sup> De acuerdo con el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, la garantía a estos derechos marca la pauta para el resguardo del resto de sus derechos humanos.

<sup>7</sup> En México la consulta popular está establecida en la Ley Federal de Consulta Popular, y es un mecanismo de participación ciudadana que sirve para expresar, a través del voto, la posición de cada ciudadano respecto a un tema de trascendencia nacional.

señalados y descritos en el Convenio 169 de la OIT y en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Bajo la premisa de que el propósito de las consultas indígenas es conseguir la participación efectiva de las comunidades en los procesos de toma de decisión, algunos autores han planteado una serie de criterios básicos para su evaluación (intrínsecamente relacionados con los estándares internacionales establecidos para el proceso de consulta). De acuerdo con Flemmer y Schilling-Vacaflor (2016), el primer criterio refiere a la apropiación que las comunidades hagan sobre el diseño del proceso; es decir, que las comunidades consultadas tengan la posibilidad real de influir en la planeación de los temas en discusión, la forma de llevar las discusiones, los lugares y las fechas de reunión, así como los participantes del proceso.

El segundo criterio es la posibilidad de intervención sustancial en las arenas que incumben a la política en consulta. En otras palabras, el espacio que la consulta indígena brinde debe favorecer el surgimiento de acuerdos que modifiquen los arreglos preexistentes; de no ser así, el espacio que brinda la consulta solo sería un instrumento para el reforzamiento de la dominación y el control estatal sobre los pueblos indígenas. Por último, el tercer criterio se centra en la oportunidad de dar forma a la ejecución de los acuerdos logrados en el proceso de consulta.

Recientemente México ha adoptado la transición energética como uno de los pilares de su lucha contra el cambio climático y, a partir de la reforma constitucional de 2013, no solo se fortaleció la dimensión ambiental de su política energética, sino que también incorporó la dimensión social a partir de dos instrumentos. Por un lado, la Ley de la Industria Eléctrica (LIE), adoptada en 2014, impone a los desarrolladores de proyectos la obligación de llevar a cabo una evaluación de impacto social. Por el otro, instruye a la Secretaría de Energía (SENER) la realización de consultas a las comunidades indígenas afectadas por proyectos de infraestructura para salvaguardar sus derechos e intereses. Sorprendentemente, tras casi dos décadas de haber contraído obligaciones internacionales en la materia, esta fue la primera ocasión en que la consulta indígena se incorporó a la legislación nacional.

Respecto a la concordancia con los estándares mínimos establecidos a nivel internacional, cabe señalar que el reglamento de la LIE,<sup>8</sup> en sus artículos 89 y

<sup>8</sup>El artículo 119 de la LIE en donde ha sido instituida la consulta indígena no hace mención de los estándares mínimos internacionales que resguardan los derechos indígenas.

91, enuncia cuatro de los seis principios mínimos para una consulta indígena, a decir: libre, informada, adecuación cultural y de buena fe. El problema, sin embargo, está en el margen de discrecionalidad que se genera en la legislación nacional, al no ceñirse estrictamente a los estándares internacionales. Queda por ver, entonces, la aplicación que este modelo de consulta ha tenido en la práctica dentro del caso mexicano.

### **Caso de estudio: la consulta del proyecto Eólica del Sur**

El conflicto en el parque eólico Mareña Renovables<sup>9</sup> es una prolongada historia de resistencia comunitaria y, en su contraparte, de insistencia de los desarrolladores del proyecto. Tanto así que, luego del revés sufrido por el proyecto propuesto originalmente en San Dionisio del Mar, en la región lagunera del Istmo de Tehuantepec, el grupo de inversores decidió su reubicación a ejidos pertenecientes al municipio de Juchitán de Zaragoza y cambió su nombre a Eólica del Sur.<sup>10</sup> Una de las resoluciones derivadas del amparo ganado por el pueblo huave en la judicialización del conflicto derivado del proyecto de Mareña Renovables fue la instrucción al desarrollador de llevar a cabo una consulta indígena regida bajo los estándares del Convenio 169 de la OIT. En aras de obtener los acuerdos necesarios con la comunidad zapoteca de Juchitán para la instalación del parque de Eólica del Sur, este proyecto fue sometido al proceso de consulta indígena a finales de 2014. Lo cierto, sin embargo, es que el proceso de consulta no derivó en los resultados esperados y la resistencia social al parque eólico apareció nuevamente.

<sup>9</sup> El inicio de este proyecto eoloelectrónico tuvo lugar en 2004 con la firma de contratos de arrendamiento de tierras entre el desarrollador y el Comisariado de Bienes Comunales del municipio de San Dionisio del Mar, acción que estuvo fuera del conocimiento de la población general del municipio. Fue hasta 2011 cuando el conflicto por la oposición a dicho proyecto empezó a tomar forma, luego de la negativa de las autoridades municipales a proporcionar información sobre el parque eólico, así como el emprendimiento de acciones que propiciarían la instalación del proyecto en cuestión, como el cambio de uso de suelo, la obstaculización del paso a los locales hacia los polígonos de tierra involucrados y hasta la confrontación de la fuerza pública con sus habitantes.

<sup>10</sup> El parque eólico propuesto por Eólica del Sur se extiende en un área de 5 mil 332 hectáreas que, divididas en dos polígonos (Bii Nissa y Xtipa Bii), albergarán 132 aerogeneradores de 125 metros de altura y dos subestaciones eléctricas que se interconectarán a la subestación eléctrica Ixtepec Potencia de la CFE. Este parque, descrito por sus desarrolladores como el más grande de América Latina, ha previsto su capacidad instalada en 396 MW con una generación estimada de mil 100 GWh al año. Por sus dimensiones, el parque eólico en cuestión tiene el potencial de generar un desequilibrio ecológico considerable.

La selección de este caso de estudio obedece a que es la primera consulta indígena realizada en México inspirada en los estándares de la OIT. Interesantemente, este proceso se desarrolló poco antes de que los requisitos en materia social de la LIE entraran en vigor. No obstante, dado que las bases legales fueron bastante similares a las previstas por el nuevo marco regulatorio, esta experiencia permite acercarse al estudio del proceso de consulta como instrumento de la gobernanza climática de México. Esta investigación está apoyada en fuentes primarias sobre el mencionado proceso de consulta indígena: por un lado en los informes de observación sobre las etapas de la consulta realizados por organizaciones de la sociedad civil y, complementariamente, en entrevistas semiestructuradas realizadas a finales de 2017 a habitantes de la comunidad zapoteca de Juchitán y a servidores públicos del gobierno de Oaxaca que, por su posición, han sido testigos del crecimiento de la industria eólica en el Istmo de Tehuantepec.

### *Bases legales de la consulta*

Para la consulta promovida para el municipio de Juchitán, la SENER diseñó el Protocolo para la implementación del proceso de consulta previa, libre e informada sobre el desarrollo de un proyecto de generación de energía eólica, de conformidad con los estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (en adelante, Protocolo) guiándose en los lineamientos desarrollados por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI).

Los principios rectores de la consulta indígena establecidos en el Protocolo están sustentados en el Convenio 169 de la OIT y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y son los siguientes:

- *previa*, esto es, llevarse a cabo antes de las medidas, autorizaciones, concesiones, permisos o cualquier acción que pretenda impulsarse;
- *libre*, sin coerción ni intimidación, en condiciones de seguridad para favorecer la libre participación;
- de *buena fe*, pues es obligación del Estado realizarla en un clima de confianza con la intención de tomar en cuenta y llegar a los acuerdos necesarios con los pueblos indígenas sin que se les pretenda engañar o brindar información sesgada o parcial;

- *culturalmente adecuada*, esto es, que los procedimientos, las formas y los tiempos en que se realice la consulta estén adaptados a la población con la que se interactúa;
- con *carácter informado*, mediante la provisión de toda la información necesaria para tomar decisiones con pleno conocimiento de causa, en particular a través de la existencia de estudios imparciales y profesionales de impacto social, cultural y ambiental; y
- *buscar el acuerdo o consentimiento* de la comunidad. Además, en el caso de los proyectos de desarrollo, la consulta indígena debe reconocer *el derecho a los beneficios compartidos* y estos deben ser determinados en la misma, por lo que no deben ser definidos unilateralmente por el Estado.

Los actores señalados por el Protocolo para participar de la consulta indígena pertenecen tanto al ámbito gubernamental como de la sociedad civil, además, por supuesto, del *sujeto colectivo de derecho a la consulta* que, para este caso, el papel corresponde a la comunidad zapoteca residente en el municipio de Juchitán. Según lo dictado por el Protocolo, los participantes se clasificaron en seis grupos: autoridad responsable (instancia responsable de emitir la medida administrativa o legislativa), órgano técnico (encargado de brindar asistencia técnica y metodológica para la implementación de la consulta previa), comité técnico asesor (encargado de aportar conocimiento, asesoría, metodología, información sustantiva y análisis especializado), órgano garante (responsable de acompañar el proceso de consulta para dar fe sobre la legalidad de los procedimientos y de actuar como mediador para nivelar las asimetrías que se puedan presentar entre las partes), grupo asesor de la academia y organizaciones de la sociedad civil y observadores. Cabe mencionar, sin embargo, que durante las sesiones de consulta todos los representantes de las instituciones gubernamentales se constituyeron en uno solo al que se le denominó *comité técnico*. Este fue integrado por representantes de la Subsecretaría de Hidrocarburos de la SENER, de la subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, de la Secretaría de Relaciones Exteriores, de la CDI, de la Secretaría General de Gobierno de Oaxaca, de la Secretaría de Asuntos Indígenas de Oaxaca, de la Secretaría de Turismo y Desarrollo Económico del estado, y por representantes del gobierno municipal (presidente municipal y algunos regidores).

El Protocolo también establece cinco fases para el proceso de la consulta indígena: acuerdos previos, informativa, deliberativa, consultiva, y de ejecución

y seguimiento de los acuerdos. Es pertinente aclarar que todas las fases son obligatorias y deben llevarse a cabo en el orden establecido. La duración de cada una de ellas, su calendarización incluida, los métodos para la deliberación o para la adopción de decisiones durante cada fase, así como el Protocolo en su conjunto, deben ser sometidos al criterio de la comunidad que participe de la consulta, durante la fase de acuerdos previos, ya que el propósito de esta primera fase es la determinación, a través del consenso con la comunidad consultada, de todos los criterios que habrán de seguirse a lo largo del proceso de consulta.

Según el Protocolo, durante la fase informativa se deberá brindar toda la información sobre las características del proyecto, sus impactos, sus beneficios y toda la información que sea de interés de la comunidad en torno al proyecto consultado. En principio, la comunidad deberá de tener un periodo para el análisis interno de la información recibida en la fase anterior y la deliberación de los criterios para aceptar o no acuerdos, esta es la fase deliberativa. La fase consultiva tiene el propósito de realizar reuniones con el fin de alcanzar los acuerdos con la comunidad consultada. En último turno, la fase de ejecución y seguimiento de acuerdos tendrá lugar solo si se alcanzan los acuerdos buscados o el consentimiento de la comunidad indígena.

### ***Palabras al viento: principios vulnerados durante el proceso de consulta***

De acuerdo con los reportes derivados del trabajo de observación realizado por las organizaciones de la sociedad civil que participaron a lo largo de los ocho meses que duró el proceso de consulta indígena de Juchitán de Zaragoza,<sup>11</sup> esta incumplió con los estándares establecidos por el marco jurídico internacional.

El principio sobre la *adecuación cultural* en los procesos y las formas de llevar a cabo la consulta indígena fue violado a lo largo de sus primeras cuatro fases. La traducción e interpretación realizada por los traductores empleados no fue la adecuada y en reiteradas ocasiones extralimitaron sus funciones,

<sup>11</sup> Las organizaciones de la sociedad civil que participaron en la elaboración de los reportes de la Misión de Observación sobre el proceso de Consulta Indígena para la implementación del proyecto eólico en Juchitán, Oaxaca fueron Proyecto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales A. C. (PRODESC), Proyecto sobre Organización, Desarrollo, Educación e Investigación (PODER) y Comité de Defensa Integral de Derechos Humanos Gobixha A. C. (Código DH) y Centro de Derechos Humanos Tepeyac (CDHT).

aunado a ello, nunca fue confirmada la certificación de aquellos. En lo correspondiente a la exposición de la información técnica, los representantes gubernamentales no redujeron la complejidad de la información, por lo que los consultados, al no poseer una educación especializada, no entendían la información proporcionada. En este mismo ámbito, la difusión de las convocatorias a las reuniones que tuvieron lugar a lo largo del proceso de consulta no fue realizada a través de los medios acostumbrados por la comunidad para la difusión de información (perifoneo, radios comunitarias y carteles). En su lugar, fueron difundidas a través de internet, medio al que gran parte de la comunidad no tiene acceso y tampoco forma parte de sus herramientas cotidianas. Algunas personas que no fueron partícipes del proceso de consulta en Juchitán señalaron que una de las razones fue porque no estuvieron enteradas de las reuniones. Al mismo tiempo, el comité técnico omitió persistentemente la consideración de las fechas religiosas importantes en la comunidad, los horarios de trabajo de los asistentes y los lugares comunes a los habitantes del municipio para la planeación de las sesiones de consulta.

El principio que obliga a la provisión de toda la información necesaria a la comunidad consultada fue vulnerado, también a lo largo de todo el proceso de consulta. La información proporcionada sobre el Protocolo fue diferenciada en las sesiones que se sostuvieron con distintos sectores de la comunidad juchiteca (comuneros, representantes de instituciones educativas, representantes de sociedades de Velas y comités comunitarios, etc.) durante la fase de acuerdos previos. Además, las autoridades de gobierno no hicieron explícita a la comunidad la posibilidad de modificar el Protocolo original, diseñado por la SENER.

El carácter informado que debe imperar en una consulta indígena fue vulnerado en Juchitán debido a varias causas. La primera responde a la desatención a la solicitud de información, bajo el argumento de su inexistencia, que hicieron los consultados sobre los siguientes elementos: el régimen de propiedad de las tierras de Juchitán; el origen y situación jurídica de la empresa desarrolladora; el uso final de la energía generada por el parque eólico diseñado por Eólica del Sur; estudios comparativos de las ganancias de los parques eólicos establecidos en la región respecto a otros en el mundo; beneficios derivados de las empresas eólicas en los 20 años de presencia en la región del Istmo de Tehuantepec; modos alternativos de la distribución de energía en dicha región; los términos de los contratos de arrendamiento; y los motivos para autorizar el cambio de uso de suelo. La segunda causa está relacionada

con los procesos de exposición y explicación de los temas tratados, ya que se sustituyeron procesos orales para la transmisión de información con la entrega de información impresa, hecho que excluye directamente a las personas analfabetas de la recepción de información necesaria. La última causa obedece a la privación de los documentos informativos emanados de las reuniones (relatorías, diapositivas, estudios, etc.) a quienes los solicitaron.

El principio de buena fe también fue roto. La parcialidad de la información proporcionada a la comunidad no permitió la existencia de las bases suficientes para entablar un proceso de debate y reflexión interno de la comunidad sobre los impactos del proyecto eólico propuesto por Eólica del Sur. En consecuencia, se propició un ambiente de incertidumbre y desconfianza en la comunidad indígena a tal punto que los integrantes de asociaciones opositoras, como la Asamblea Popular del Pueblo Juchiteco (APPJ) y la Asamblea de Pueblos Indígenas del Istmo en Defensa de la Tierra y el Territorio (APIIDTT), decidieron no seguir participando en el proceso de consulta.

Además, existió un ambiente de coerción e intimidación derivado de las acciones reiteradas de hostigamiento y amenazas directas hacia las personas pertenecientes a las organizaciones opositoras antes mencionadas, durante y fuera de las reuniones celebradas a lo largo del proceso de consulta. La inacción estatal frente a estos episodios también contribuyó a transgredir el principio de libertad, marcado también como uno de los principios de la consulta indígena.

Por otro lado, las anotaciones realizadas por el grupo de observadores han señalado que el carácter previo de la consulta fue vulnerado debido a que antes de haber concluido el proceso de consulta a la comunidad zapoteca de Juchitán de Zaragoza, la SEMARNAT y la CRE ya habían autorizado la manifestación de impacto ambiental y otorgado el permiso de generación eléctrica, respectivamente, a Eólica del Sur.<sup>12</sup>

Finalmente, el reconocimiento del derecho a los beneficios compartidos también fue transgredido en esta consulta indígena, pues los beneficios sociales derivados de la concertación del proyecto con Eólica del Sur en ningún momento fueron negociados con los integrantes de la comunidad. Todo lo contrario, los beneficios fueron establecidos unilateralmente por la empresa

<sup>12</sup>La evaluación de impacto ambiental fue autorizada en junio de 2014 (cinco meses antes de iniciar el proceso de consulta indígena), mientras que el permiso de generación fue emitido en enero de 2015 (seis meses antes de concluir la consulta indígena).

desarrolladora y las instituciones gubernamentales, a decir, el gobierno federal y municipal.

Una vez concluido el proceso de consulta indígena en el municipio de Juchitán de Zaragoza, en septiembre de 2015 las organizaciones sociales opositoras al parque eólico propuesto por Eólica del Sur, APPJ y APIIDTT, con el respaldo de poco más de mil habitantes, interpusieron un amparo ante el Juzgado séptimo de Distrito, con sede en Salina Cruz, en el que demandaban la cancelación del parque eólico. Los argumentos que sustentaron tal demanda estribaron en la consideración de nulidad de la consulta indígena realizada en Juchitán de Zaragoza, ya que, en palabras de los representantes de las organizaciones en resistencia, la consulta indígena no fue previa, libre, ni culturalmente adecuada (Castillo, 2018). A pesar de que en octubre del mismo año el juez encargado aceptó la demanda de amparo y dictó una orden de suspensión de todas las autorizaciones, permisos, aprobaciones, licencias y cambios de uso de suelo otorgados por el gobierno federal al proyecto de Eólica del Sur, en junio de 2016, un nuevo juez del mismo distrito rechazó el amparo antes concedido.

Aunque el nuevo juez desestimó las pruebas presentadas que sustentan todas las transgresiones a los principios básicos de la consulta indígena, los zapotecas de Juchitán se han mantenido en resistencia a través de los recursos jurídicos que el marco legal mexicano contempla. Después del segundo fallo, interpusieron el recurso de revisión ante los Tribunales Colegiados de Circuito y, en enero de 2018, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) atrajo los amparos en revisión en contra de las sentencias dictadas. A pesar de las evidencias proporcionadas por los demandantes, el fallo emitido por la SCJN negó el amparo solicitado por el pueblo juchiteco, argumentando que la consulta realizada en dicho municipio sí cumplió con los estándares que dicta el derecho internacional.

### **Discusión: el proceso de consulta y la falta de aceptación social**

El proceso judicial emprendido por las organizaciones sociales opositoras al proyecto de Eólica del Sur es una expresión de resistencia social a un proyecto eólico. Es una protesta que, además de oponerse a una obra de infraestructura como sucedió en San Dionisio del Mar, denuncia su rechazo a una acción gubernamental que buscaba la aceptación social del proyecto a través de la garantía a sus derechos de autodeterminación. En este escenario, es esencial

identificar y clasificar los errores de la consulta indígena realizada en Juchitán de Zaragoza, en función de los estándares establecidos por el marco jurídico internacional en la materia, así como de los criterios que permiten determinar la *participación efectiva* que la comunidad tuvo. Encontrar las carencias del proceso de consulta es útil para dar luces sobre el diseño que la consulta indígena debe tener como un instrumento procedimental de la IPC que integre la dimensión social y ambiental a los proyectos energéticos que sustentan la acción climática de México.

Las apreciaciones sobre lo sucedido en torno a la consulta indígena celebrada en la comunidad zapoteca de Juchitán de Zaragoza, expresadas por algunos de sus miembros, giran en torno a la percepción de simulación, debido a la poca participación que hubo, las disputas políticas que observaron entre los grupos de personas que participaron en esta y a la desconfianza inspirada por las instancias gubernamentales que la promovieron. Según los opositores al parque eólico de Eólica del Sur, el argumento fundamental por el que fue rechazado el proceso de consulta se sostiene en el incumplimiento a su carácter previo, libre y culturalmente adecuado; es decir, la transgresión a los principios que deben caracterizar una consulta indígena. Como se ha dicho con antelación, a lo largo del proceso de consulta, existieron acciones reiteradas de parte de los representantes de las instituciones gubernamentales que, además de los tres principios señalados por la resistencia social al parque eólico, vulneraron otros principios fundamentales en una consulta indígena, lo central en este punto es señalar lo que subyace a tales transgresiones.

Es pertinente recordar que, de acuerdo con Flemmer y Schilling-Vacaflor (2016), la participación efectiva es una premisa para que las comunidades y pueblos indígenas tengan una incidencia real en el proceso de toma de decisiones. Así, uno de los criterios que determina la participación efectiva de los pueblos indígenas en un proceso de consulta es la *apropiación que ellos tengan sobre el diseño de todo el proceso*. Al respecto, la observancia de los principios de adecuación cultural y buena fe, tiene un papel trascendente para la consecución del primer criterio de participación efectiva. Decir que una consulta ha sido culturalmente adecuada es haber incorporado sus prácticas tradicionales en la toma de decisiones al proceso, así como haber tomado en cuenta sus fechas y lugares importantes en la calendarización de las reuniones requeridas a lo largo de las fases de la consulta. Para todo ello, la buena fe de los entes consultores, expresada en su disposición a adoptar las formas tradicionales de participación y organización de esta, es vital.

En la experiencia de la consulta indígena de Juchitán de Zaragoza, las acciones u omisiones que causaron la falta al principio de adecuación cultural se ubican originalmente en la fase de acuerdos previos. La omisión de las autoridades de informar a los consultados sobre su derecho a proponer modificaciones al Protocolo, el rechazo explícito a las propuestas de modificación que la comunidad hizo por iniciativa propia, así como la imposición de criterios de votación y representatividad, forman parte de los actos violatorios del principio de buena fe y adecuación cultural que impiden una evaluación positiva del primer criterio sobre participación efectiva.

El segundo criterio que evalúa la participación efectiva de la comunidad indígena en la consulta responde a la *posibilidad de una intervención sustancial en las arenas que conciernen al proyecto consultado*. En el caso del proyecto de Eólica del Sur, estas áreas corresponden a temas económicos (precios sobre el arrendamiento de tierras, rendimientos económicos de las empresas desarrolladoras mediante el parque eólico propuesto), agrarios (uso de suelo, estatus de las tierras respecto al tipo de propiedad social, reinstalación de las autoridades agrarias de Juchitán), energéticos (generación estimada del parque eólico, costos de la generación y venta de energía eléctrica, modos alternativos de la distribución de energía, potenciales beneficiarios de la energía generada), ambientales (impactos y medidas de mitigación de daños), climáticos (aportaciones a la política climática), y sociales (impactos y beneficios del proyecto en la comunidad). Consecuentemente, los principios internacionales que debieron garantizar la participación de la comunidad zapoteca en todas las arenas señaladas son los que establecen el carácter informado, libre y de buena fe.

El incumplimiento de este segundo criterio se debe a las acciones y omisiones de las autoridades gubernamentales que participaron en la consulta, ubicadas principalmente en las fases informativa y deliberativa. De acuerdo con el Protocolo, la provisión de toda la información correspondiente al proyecto eólico, así como la información que de manera indirecta estuviera relacionada con este (temas agrarios, energéticos y climáticos, principalmente) debió haber tenido lugar durante la fase informativa. Sin embargo, el número de temas expuestos fue reducido y la forma de su exposición no fue la adecuada (lenguaje legalista y técnico) y, a pesar de la solicitud que la comunidad consultada hizo sobre diversos temas (todos relacionados con las arenas antes descritas), no hubo respuesta gubernamental. Al mismo tiempo, tanto en la fase informativa como deliberativa, las condiciones de seguridad no fueron

las adecuadas para quienes mantenían una postura crítica al parque eólico, la desatención gubernamental a incidentes como amenazas y peleas dentro y fuera de las reuniones, representa una violación al principio de libertad. De este modo, ninguna de las fases antes mencionadas observó el principio de buena fe, toda vez que las instituciones gubernamentales no mostraron disposición para crear las condiciones necesarias para el proceso de consulta.

Para hablar de una participación efectiva en una consulta, el tercer criterio que debe ser satisfecho según Flemmer y Schilling-Vacaflor (2016) estriba en *la oportunidad de dar forma a la ejecución de los acuerdos logrados en el proceso de consulta*. Los principios enmarcados por los estándares internacionales de la consulta indígena que tienen relación directa con este último criterio, son su carácter previo y la búsqueda del acuerdo o el consentimiento, ya que no puede haber injerencia en el diseño de acciones concretas cuando el proyecto ha sido aprobado con antelación al proceso que permitiría dicha intervención. De este modo, el interés tanto de los desarrolladores como de las instituciones gubernamentales por alcanzar acuerdos o el consentimiento del proyecto queda descalificado desde el principio.

En el caso de la consulta indígena de Juchitán de Zaragoza, el carácter previo de la consulta fue transgredido pues los permisos al proyecto fueron otorgados a mitad de la fase informativa (en enero de 2015). Consecuentemente, la búsqueda del consentimiento y acuerdos que pudieran modificar el proyecto consultado quedaron sin validez. Así se afectó la posibilidad real de que la comunidad intervenga en el diseño y ejecución de los acuerdos. Los hallazgos antes descritos se describen en la tabla 5.1.

El cuadro de la página siguiente identifica el origen de las fallas de la implementación de la consulta indígena que provocan el incumplimiento en relación con los estándares internacionales y con los criterios de participación efectiva que buscan la incidencia real de las comunidades indígenas en los procesos de toma de decisión en los que son involucrados.

Aunque existen opiniones positivas de servidores públicos sobre la actuación que tuvieron las instituciones de gobierno que participaron en la consulta indígena, también existen funcionarios con posiciones más críticas al respecto. Durante las entrevistas realizadas, algunos señalaron la necesidad de mejorar los procesos efectuados durante la consulta para el parque eólico propuesto por Eólica del Sur (entrevistas 6 y 8). Algunos otros incluso hablaron sobre ñafinar el método que propone el Protocoloö, de modo que las consultas

**Tabla 5.1**  
**Origen de las fallas en el proceso de consulta indígena**

<b>Fases de la consulta indígena</b>	<b>Criterio de participación efectiva</b>	<b>Estándares internacionales de la consulta indígena</b>	<b>Efectos</b>
<b>Acuerdos Previos</b>	Apropiación del diseño de todo el proceso	Adecuación cultural	En esta etapa es cuando se expone el protocolo y se pone a disposición de los consultados la modificación del mismo para satisfacer los criterios culturales durante las siguientes fases. Si no existen modificaciones al protocolo como resultado de la ausencia de voluntad gubernamental, se niega el acceso a la adecuación cultural.
		Buena fe	Se expresa en la disposición de los actores gubernamentales y los desarrolladores a adoptar las formas tradicionales de participación. Sin esta no hay lugar para la adecuación cultural.
<b>Informativa</b>	Intervención sustancial en las arenas que conciernen al proyecto consultado	Carácter informado	La provisión de la información sobre el proyecto consultado tiene lugar en esta fase. La negación de la información en esta fase violenta directamente el criterio.
		Libre	Las condiciones de seguridad garantizan la libertad de la que los participantes deben gozar para cuestionar, solicitar información o emitir su opinión. Su ausencia socava directamente la participación en el proceso de consulta.
		Carácter informado	La carencia de información originada en la fase anterior impide que en esta los integrantes de la comunidad puedan debatir acerca de las implicaciones del proyecto en el resto de las áreas involucradas y que puedan arribar a un acuerdo.
		Libre	Las condiciones de seguridad garantizan la libertad de la que los participantes deben gozar para cuestionar, solicitar información o emitir su opinión. Su ausencia socava directamente la participación en el proceso de consulta.
<b>Deliberativa</b>	Oportunidad de dar forma a la ejecución de los acuerdos logrados en el proceso de consulta	Carácter previo	No puede existir injerencia en el diseño y ejecución de acciones concretas si el proyecto ha sido aprobado antes del proceso (consulta indígena) que permitiría dicha intervención.
		Búsqueda del acuerdo o el consentimiento	
<b>Seguimiento de los acuerdos</b>			

Fuente: Elaboración propia a partir de los reportes realizados por el grupo observador de organizaciones de la sociedad civil sobre la consulta indígena por el Proyecto Eólica del Sur.

consideren todos los factores que podrían intervenir en su desarrollo y posteriores resultados. Un factor enfatizado por estos actores gubernamentales es el compromiso que debe prevalecer en quienes diseñan y aplican el Protocolo con el bienestar de la sociedad, en este caso la sociedad oaxaqueña, de modo que, como actores estatales, acepten la aplicación de la consulta indígena como un ejercicio de gobernanza que tiene como fin último incorporar a las comunidades al proceso de toma de decisiones (entrevista 6).

## Conclusiones

La resistencia social a la que se enfrentan los proyectos energéticos son un desafío para la transición energética de México. Lo cierto, sin embargo, es que la forma en que se han planteado los reclamos de los opositores a los parques eólicos en el Istmo de Tehuantepec pone al descubierto el rezago que el componente social del desarrollo sustentable ha tenido en la implementación de las políticas de mitigación climática. Se tiene pues una disociación entre los objetivos de la política ambiental (en su dimensión climática) de los de la política social, en los términos de protección y garantía de los derechos de los pueblos indígenas. En este sentido, es oportuno recordar que el compromiso con el cumplimiento de los derechos indígenas implica el compromiso con las demandas sociales inscritas en las comunidades indígenas.

El fracaso de la consulta de Eólica del Sur pone en entredicho el avance de la transición energética de México, ya que sin consensos con las comunidades receptoras de los proyectos energéticos de corte sustentable, las resistencias sociales a estos continuarán siendo el común denominador y, consecuentemente, una barrera en el cumplimiento de los objetivos climáticos del país. Por otro lado, es imperioso entender el origen del fracaso de la implementación de los procesos de la consulta indígena, la identificación de los momentos de transgresión (fases de la consulta indígena), el objeto de transgresión (estándares internacionales) y sus implicaciones en la participación efectiva de las comunidades, para poder guiar los siguientes procesos de consulta indígena. Sin duda los estándares propuestos en los instrumentos internacionales deben ser procurados a lo largo de los procesos de consulta indígena, sin embargo, poner especial atención en los momentos arriba observados acercará más a los interesados a alcanzar los acuerdos anhelados con las comunidades receptoras, allanará el camino de la gobernanza climática de México hacia su apertura a actores fuera del régimen estatal y, en

consecuencia México tendrá capacidad para alcanzar sus objetivos de mitigación climática.

Los problemas prácticos de la consulta indígena se encuentran tanto en su diseño como en la voluntad política para su implementación. En tanto ambos elementos no sean reparados, la consulta indígena seguirá siendo como palabras al viento que para nada garantizan la efectiva participación de las comunidades en la gobernanza de los proyectos de infraestructura que afectan la transición energética y la acción climática de México.

## Agradecimientos

Esta investigación es parte de los resultados del proyecto PAPIIT-IA303517 òLa política nacional de cambio climático: retos institucionales para la gobernanza ambiental en México (ClimaMex)ö.

## Bibliografía

- BETSILL, M.; Dubash, N.; Paterson, M.; van Asselt, H.; Vihma, A. y Winkler, H. (2015), òBuilding productive links between the UNFCCC and the broader global climate governance landscapeö, *Global Environmental Policy*, volume 15, issue 2, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, pp. 1-10.
- CASTILLO, G. (2018), òExigen zapotecos a la SCJN anular consulta sobre eólicaö, *La Jornada*, 31 de octubre <https://www.jornada.com.mx/2018/10/31/estados/035n4est>
- CENTRO Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA) (2015), *Informe sobre la òDestrucción del patrimonio biocultural de México por megaproyectos y ausencia de legislación y política pública culturalmente adecuada para los pueblos indígenas y comunidades equiparablesö*, México, <https://www.cemda.org.mx/informe-sobre-la-destruccion-del-patrimonio-biocultural-de-mexico-por-megaproyectos-y-ausencia-de-legislacion-y-politica-publica-culturalmente-adecuada-para-los-pueblos-indigenas-y/>
- DEVINE-Wright, P. (2005), òBeyond NIMBYISM: towards an Integrated Framework for Understanding Public Perceptions of Wind Energyö, *Wind Energy*, volume 8, issue 2, pp. 125-139.
- DEVINE-Wright, P. (2010), òDisruption to Place Attachment and the Protection

- of Restorative Environments: A Wind Energy Case Study, *Journal of Environmental Psychology*, volume 30, issue 3, pp. 271-280.
- DEVINE-Wright, P. (2011), Place attachment and public acceptance of renewable energy: A tidal energy case study, *Journal of Environmental Psychology*, volume 31, issue 4, pp. 336-343.
- DORSCH, M. J. y Flachsland, C. (2017), A Polycentric Approach to Global Climate Governance, *Global Environmental Politics*, volume 17, issue 2, The MIT Press, Cambridge, EUA, pp. 45-64.
- FACULTAD Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) (2019), *Conversando con Goliat: Participación, movilización, represión en torno a conflictos neoextractivistas y ambientales*, [https://dora.dmu.ac.uk/bitstream/handle/2086/18982/Versi%20digital%20material%20CcG\\_Feb%202019.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://dora.dmu.ac.uk/bitstream/handle/2086/18982/Versi%20digital%20material%20CcG_Feb%202019.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- FLEMMER, R. y Schilling-Vacaflor, A. (2016), Unfulfilled promises of the consultation approach: the limits to effective indigenous participation in Bolivia's and Peru's extractive industries, *Third World Quarterly*, volume 37, issue 1, pp. 172-188.
- HOFFMANN, M. (2012), *Climate governance at the crossroads: experimenting with a global response after Kyoto*, Oxford University Press, EUA.
- JACOB, J.; Volkery, A. y Lenschow, A. (2008), Instruments for environmental policy integration in 30 OECD countries, Jordan, A. J. y Lenschow, A. (eds.), *Innovation in Environmental Policy? Integrating the Environment for Sustainability*, Edward Elgar, Reino Unido, pp. 24-46.
- JORDAN, A. J.; Huitema, D.; Hildén, M.; van Asselt, H.; Rayner, T. J.; Schoenefel, J. J.; Tosun, J.; Forster, J. y Boasson, E. L. (2015), Emergence of polycentric climate governance and its future prospects, *Nature Climate Change*, volume 5, issue 5, pp. 977-982.
- JORDAN, A. J.; Huitema, D.; Schoenefeld, J. J.; van Asselt, H. y Foster, J. (2018), *Governing Climate Change Polycentrically*, Cambridge University Press, Reino Unido.
- LEY de la Industria Eléctrica (LIE) (2021), Nueva Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de agosto de 2014; texto vigente: última reforma publicada DOF 09-03-2021, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIElec\\_090321.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIElec_090321.pdf)
- MULLALLY, G. M.; Dunphy, N. y O'Connor, P. (2018), Participative environmental policy integration in the Irish energy sector, *Environmental Science and Policy*, volume 83, Elsevier, pp. 71-78.

- OKEREKE, C.; Bulkeley, H. y Schroeder, H. (2009), "Conceptualizing Climate Governance Beyond the International Regime", *Global Environmental Politics*, volume 9, issue 1, The MIT Press, Cambridge, EUA, pp. 58-78.
- RAYNER, S. (2010), "How to eat an elephant: a bottom-up approach to climate policy", *Climate Policy*, volume 10, issue 6, Taylor & Francis, Reino Unido, pp. 615-621.
- SECRETARÍA de Energía (SENER) (2018a), *Informe Pormenorizado sobre el Desempeño y las Tendencias de la Industria Eléctrica Nacional 2017*, <https://www.gob.mx/sener/documentos/informe-pormenorizado-sobre-el-desempeno-y-las-tendencias-de-la-industria-electrica-nacional>
- SECRETARÍA de Energía (SENER) (2018b), *Inventario Nacional de Energías Limpias*, <https://www.gob.mx/sener/articulos/inventario-nacional-de-energias-limpias?idiom=esv>
- SOLORIO, I. y Miranda, C. (2019), "La integración de políticas ambientales y climáticas en México: El camino hacia una agenda de investigación para las ciencias político-administrativas", *Encrucijada*, número 32, FCPYS-UNAM, México, pp. 50-73.
- SOLORIO, I.; Guzmán, I. y Ros, C. (2019), "La integración de los pueblos indígenas a la política internacional climática: un reto de equidad", Rueda, J. C. (ed.), *¿Aún estamos a tiempo para el 1.5 °C? Voces y Visiones sobre el Reporte Especial del IPCC*, Programa de Investigación en Cambio Climático, UNAM, México, pp. 121-136, [http://www.pincc.unam.mx/DOCUMENTOS/LIBRO/aunestamosatiempo\\_isbn.pdf](http://www.pincc.unam.mx/DOCUMENTOS/LIBRO/aunestamosatiempo_isbn.pdf)
- UNITED Nations Environment Programme/BloombergNEF (UNEP/BNEF) (2019), *Global Trends in Renewable Energy Investment 2019*. <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/29752/GTR2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- URWIN, K. y Jordan, A. J. (2008), "Does public policy support or undermine climate change adaptation? Exploring policy interplay across different scales of governance", *Global Environmental Change*, volume 18, issue 1, pp. 180-191.
- VISCIDI, L. (2018). *Mexico's Renewable Energy Future*; Washington, DC, Wilson Center, Mexico Institute Retrieved from: [https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/mexico\\_renewable\\_energy\\_future\\_0.pdf](https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/mexico_renewable_energy_future_0.pdf)
- WOLSINK, M. (2000), "Wind power and the NIMBY-myth: institutional capacity and the limited significance of public support", *Renewable Energy*, volume 21, issue 1, pp. 49-64.

- WOLSINK, M. (2007), "Wind power implementation: The nature of public attitudes: Equity and fairness instead of "backyard motives", *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, volume 11, issue 6, pp. 1188-1207.
- WÜSTENHAGEN, R.; Wolsink, M. y Bürer, M. J. (2007), "Social acceptance of renewable energy innovation: An introduction to the concept", *Energy Policy*, volume 35, issue 5, pp. 2683-2691.

### **Lista de entrevistados**

1. Habitante del municipio de Juchitán de Zaragoza (noviembre, 2017).
2. Activista cultural del municipio de Juchitán de Zaragoza (noviembre, 2017).
3. Activista de la APIIDTT (noviembre, 2017).
4. Representante legal de Eólica del Sur (noviembre, 2017).
5. Habitante del municipio de Juchitán de Zaragoza (noviembre, 2017).
6. Delegado de SEMARNAT en Oaxaca (diciembre, 2017).
7. Exdelegado de CDI en Oaxaca (diciembre, 2017).
8. Subsecretario de Energía en Oaxaca (diciembre, 2017).
9. ONG Oaxaca (diciembre, 2017).

PARTE 3  
LA INTEGRACIÓN DE JUVENTUDES  
EN LA GOBERNANZA CLIMÁTICA

---

---



## 6. ¿CÓMO PODEMOS PARTICIPAR LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN LA POLÍTICA CLIMÁTICA DE MÉXICO? UNA PROPUESTA DESDE LA INTERCULTURALIDAD

**Mitzy Violeta Cortés Guzmán**  
**Frida Hyadi Díaz González**

### **Introducción**

En 2007, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas reconoció que el respeto de los saberes tradicionales indígenas contribuye al desarrollo sostenible y a un medio ambiente sano (UNESCO, 2007). A nivel internacional se ha reconocido la relevancia de la participación de los pueblos indígenas en la lucha contra el cambio climático a través del principio de equidad (Solorio *et al.*, 2019). Sin embargo, la injusticia epistémica, entendida como aquella injusticia que anula las formas de construir y transmitir conocimiento desde los pueblos indígenas, ha sido una constante en la política mexicana de cambio climático (capítulo 2), ya que poco ha reflejado los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas.

El reconocimiento de sus cosmovisiones en las políticas no solo es una deuda histórica, sino también una oportunidad para que los pueblos indígenas puedan ser actores fundamentales en espacios donde constantemente han sido invisibilizados y violentados. Los espacios interculturales son fundamentales para construir este tipo de conocimientos. En este contexto, como mujeres, jóvenes, indígenas y migrantes, consideramos relevante estudiar los espacios y procesos en los que actualmente se generan los conocimientos de los pueblos indígenas y la forma en que estos pueden ayudar a construir y dirigir la política climática.

El objetivo del presente capítulo es exponer que el enfoque de gobernanza climática de abajo hacia arriba, a través de instrumentos participativos y de diálogo, puede ayudar a visibilizar y reconocer los conocimientos de los pueblos indígenas en la lucha contra el cambio climático. En específico,

abordaremos el Primer Encuentro de Jóvenes Indígenas en la CDMX (EJICDMX) como un espacio intercultural en donde los y las participantes realizaron un esfuerzo por visibilizar su presencia, fortalecer redes de intercambio y generar conocimiento sobre distintas problemáticas, algunas relacionadas directamente con los efectos del cambio climático.

El trabajo está dividido en cuatro apartados. Primero definimos la gobernanza climática y sus dos principales enfoques, de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba. Después planteamos una perspectiva general de la presencia de los pueblos indígenas en los instrumentos de planeación de la política mexicana de cambio climático. Tras ello, reflexionamos sobre los conocimientos históricamente negados y las injusticias perpetradas contra los pueblos indígenas. El cuerpo empírico de este trabajo recapitula los hallazgos relacionados al cambio climático del Primer Encuentro de Jóvenes Indígenas en la CDMX (EJICDMX) como un ejemplo de construcción de conocimiento. El capítulo concluye que el enfoque de gobernanza de abajo hacia arriba puede aportar en la construcción de una política mexicana de cambio climático que reconozca a los pueblos indígenas como actores estratégicos bajo el principio de equidad, reconociendo sus derechos colectivos y desde una perspectiva intercultural.

## **Gobernanza climática**

La gobernanza climática es entendida como ñun conjunto de mecanismos y medidas orientadas a dirigir el sistema social hacia la prevención, mitigación o adaptación a los riesgos planteados por el cambio climáticoö (Adapt Chile, 2016, citado en Guzmán, 2019, p. 23; capítulo 1). Lo anterior, como se adelanta en el capítulo introductorio de este libro, permite distinguir que la política de cambio climático puede constituirse con la colaboración de distintos actores en distintos niveles de actuación.

La gobernanza climática puede entenderse a partir de dos visiones: la de arriba hacia abajo y la de abajo hacia arriba. Desde la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático y el Protocolo de Kioto se manifestó la visión imperante de un enfoque de gobernanza de arriba hacia abajo donde los principales actores eran los Estados-nación (Solorio *et al.*, 2019), promoviendo la creación de un régimen global con acciones y líneas estratégicas que los países miembros deben adoptar. La mayoría de estos países han promovido acciones contra el cambio climático que reproducen la dominación de una política de arriba hacia abajo, como es el caso de México.

A pesar de que el enfoque dominante en la política de cambio climático ha sido el de arriba hacia abajo, el enfoque de gobernanza de abajo hacia arriba, que busca integrar a nuevos actores y dar mayor relevancia a las prioridades presentes en los niveles locales donde se implementan las políticas (Guzmán, 2019), ha adquirido nuevos matices en los últimos años. De hecho, el Acuerdo de París incluye la meta de aumentar la capacidad de adaptación, fortalecer la resiliencia y reducir la vulnerabilidad al cambio climático mediante un enfoque participativo, que responda a las cuestiones de género, sea transparente y considere a los grupos, comunidades y ecosistemas vulnerables. Por otra parte, el IPCC (2018) también ha hecho énfasis en la importancia de la participación de los actores no estatales presentes en las distintas escalas de actuación, tanto a nivel global como regional y local.

Los propios actores emergentes han exigido ser escuchados y consultados. Por ejemplo, los pueblos indígenas han encabezado, a lo largo de los años, luchas para su visibilización, así como para el reconocimiento y la defensa de sus derechos (para más detalle ver Paz y Risdell, 2016). Los pueblos indígenas han demostrado que puede haber otras formas de relacionarse con la naturaleza y el planeta. Históricamente también han demostrado gran capacidad organizativa, de resiliencia y además han resistido constantes procesos de extractivismo y colonización.

### **La presencia de los pueblos indígenas en los instrumentos de planeación de la Política Nacional de Cambio Climático**

En México los principales instrumentos de planeación que guían la política climática dependen, por un lado, de la proyección de los periodos constitucionales que correspondan a la Administración Pública Federal y local y, por otro, de la proyección en mediano y largo plazo de documentos como la Estrategia Nacional de Cambio Climático con proyecciones a 10, 20 y 40 años (DOF, 2012). A continuación se plantea un panorama general de la presencia de los pueblos indígenas en la política mexicana de cambio climático a través de sus principales instrumentos de planeación como lo son la Ley General de Cambio Climático (LGCC), que representa el principal instrumento jurídico que regula las acciones de mitigación y adaptación (Solorio *et al.* 2020), la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC), la cual constituye el instrumento rector de la política nacional en el mediano y largo plazo (DOF, 2012) y el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024, que establece los

lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional que rigen al país durante un periodo de gobierno (DOF, 1983).

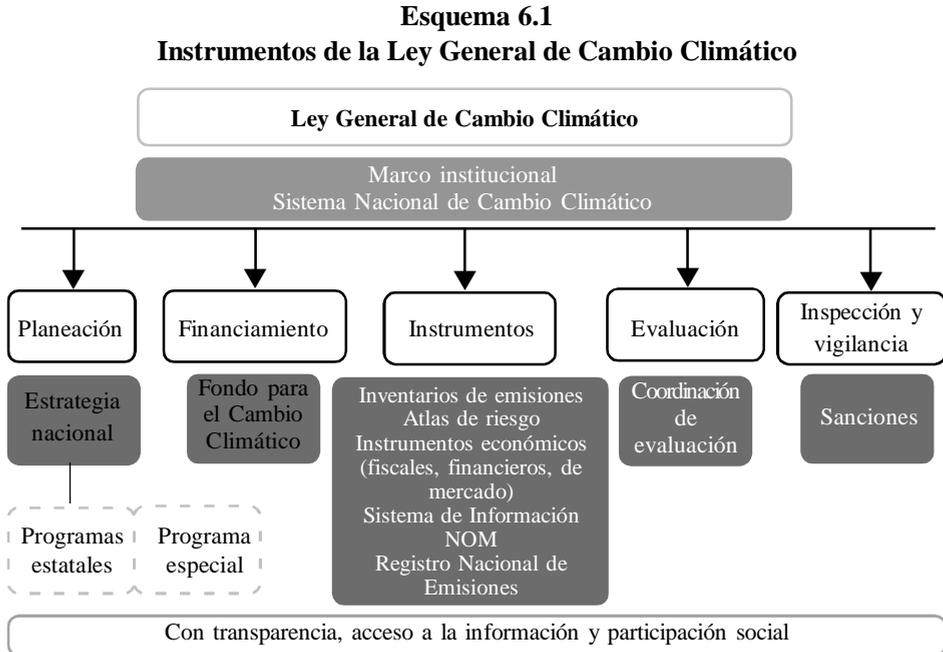
La LGCC contiene los objetivos, principios y disposiciones que deben cumplir todos los instrumentos de planeación que dan paso a la creación de la política climática. El título cuarto, Política Nacional de Cambio Climático, hace referencia a los principios que guían la política, entre los que destacan la integralidad y transversalidad así como la participación ciudadana en la formulación, ejecución, monitoreo y evaluación de la Estrategia Nacional, planes y programas de mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático (DOF, 2012, p. 17, art. 26). Además se considera que, al adoptar las medidas para hacer frente al cambio climático, se deberán respetar los derechos humanos y los derechos de los pueblos indígenas, entre otros.

La Política Nacional de Cambio Climático se divide en acciones de adaptación y mitigación. Con base en el Acuerdo de París, la labor de adaptación debe llevarse a cabo mediante un enfoque participativo y puede basarse e inspirarse, cuando sea el caso, en los conocimientos de los pueblos indígenas y los sistemas de conocimientos locales con miras a integrar la adaptación en las políticas y medidas socioeconómicas y ambientales pertinentes. En México no existe una Política Nacional de Adaptación, a pesar de que la LGCC mandata su creación. Por si esto fuera poco, en el capítulo correspondiente a este tema no se retoma ningún aspecto relacionado con enfoques participativos y ni siquiera hace mención a los pueblos indígenas ni al conocimiento tradicional.

El Sistema Nacional de Cambio Climático constituye la principal autoridad encargada de la aplicación transversal de la política climática (Solorio *et al.*, 2020). Dentro de este sistema se encuentra el Consejo de Cambio Climático (C3), un órgano permanente de consulta de la CICC que debe garantizar el equilibrio entre los sectores e intereses respectivos. Curiosamente, el C3 está conformado por miembros de los sectores social, privado y académico con méritos y experiencia en el tema, dejando de lado la participación de los pueblos indígenas.

La LGCC define también la atribución que tiene la Federación de establecer procedimientos para realizar consultas públicas a la sociedad en general, que contribuyan a la creación de la ENCC y al PECC. Sin embargo, no se alude a otro tipo de consulta como la consulta indígena, la cual resulta relevante cuando se trata de acciones a implementar para hacer frente al cambio climático que afectan territorios indígenas. Se presentan una serie de instrumentos que, de acuerdo con la LGCC, son de aplicación obligatoria. No obstante, ningún

instrumento promueve de manera expresa el enfoque participativo. Tampoco se ofrecen herramientas para llevarlo a la práctica.



Fuente: Elaboración propia con base en ENCC, 2013.

De igual modo, desde los tres niveles de gobierno se tiene la obligación de promover la participación corresponsable de la sociedad en la planeación, ejecución y vigilancia de la política mexicana de cambio climático (DOF, 2012, p. 16, art. 25). El problema, empero, es que la LGCC no explicita instrumentos ni acciones pertinentes que contemplen a las comunidades indígenas como sujetos de derechos. No las reconocen como actores relevantes que tienen características propias y derechos colectivos como la libre autodeterminación. Por tanto, no solo no reconocen sus derechos, sino también invisibilizan la manera desigual en la que afrontan las consecuencias del cambio climático (Solorio *et al.*, 2019).

La ENCC define prioridades de atención para hacer frente al cambio climático, así como la ruta a seguir a mediano plazo, la cual establece seis pilares que guían la política mexicana de cambio climático y ejes estratégicos en materia de mitigación y adaptación. En el Pilar número 1 menciona la necesidad de

contar con políticas y acciones climáticas transversales, articuladas, coordinadas e incluyentes y presenta en una de sus líneas de acción el

[...] considerar en el diseño de todas las políticas de cambio climático los aspectos de género, etnia, discapacidad, desigualdad, estado de salud e inequidad en el acceso a servicios públicos e involucrar en su instrumentación a los distintos sectores de la sociedad. En lo que corresponda, introducir el principio de òconsentimiento libre previo e informadoö. (ENCC, 2013, p. 26).

A la fecha (enero 2021), la administración que encabeza Andrés Manuel López Obrador no ha publicado el Programa Especial del Cambio Climático 2020-2024 (PECC). Por tanto, es el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 el documento que brinda mayor información sobre las políticas de cambio climático del sexenio. El Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 representa un primer esfuerzo para modificar el nulo reconocimiento de los pueblos indígenas como actores relevantes en la implementación y diseño de una política mexicana de cambio climático. Sin embargo, no menciona ninguna forma de instrumentalización de las metas arriba mencionadas. En otras palabras, los principios del PND no se han integrado a la construcción de la política climática en México.

A partir de este panorama, podemos afirmar que los supuestos que guían la política climática en México no reconocen a los pueblos indígenas como actores relevantes y no incorporan las perspectivas locales ni los conocimientos generados desde otras cosmovisiones para hacer frente al cambio climático (capítulos 2, 3 y 5). En los documentos analizados impera la visión de los acuerdos internacionales que México ha ratificado, mostrando el dominio de una gobernanza de arriba hacia abajo. Los instrumentos de planeación de la política de cambio climático excluyen a los pueblos indígenas al no incorporar ningún instrumento que permita la participación e incidencia de las comunidades, a excepción de la consulta indígena. En breve, la política mexicana de cambio climático excluye los conocimientos y perspectivas de los pueblos indígenas, reproduciendo las violencias que han enfrentado históricamente.

## **Los conocimientos históricamente negados**

### ***Injusticia epistémica***

Desde el ámbito internacional también los pueblos indígenas han sido actores excluidos de los espacios que conforman la política internacional del clima

(Solorio *et al.*, 2019). Lo anterior, a pesar de que algunas estrategias de adaptación y mitigación contra el cambio climático proponen la movilización del conocimiento tradicional e indígena (IPCC, 2018) debido principalmente a su memoria social colectiva y a la experiencia acumulada que los ha dotado de una gran capacidad adaptativa en el manejo de los sistemas agroecológicos (Solorio *et al.*, 2019; capítulo 2; capítulo 4).

El cambio climático y sus principales impactos exacerbaban problemas estructurales como la pobreza y desigualdad, ante lo cual uno de los grupos particularmente vulnerables son los pueblos indígenas (IPCC, 2018). Desde el ámbito internacional, y en específico del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC por sus siglas en inglés), se otorga centralidad a la justicia y equidad social para crear futuros caminos adaptativos al cambio climático en donde se consideren las responsabilidades e impactos diferenciados y los distintos contextos nacionales (Solorio *et al.*, 2019). La equidad incluye diversas dimensiones como la forma en que son distribuidos los costos y beneficios de las acciones climáticas (justicia distributiva) y los grados de participación de los diversos actores en los procesos de toma de decisión (justicia procedimental) (IPCC, 2018). Sin embargo, algunos autores como Solorio y sus colegas (2019) afirman que sin tomar en cuenta la justicia epistémica es difícil poder hablar de las otras dimensiones. En palabras de Sierra (2016, p. 37):

La justicia epistémica se dará mediante la inclusión de conocimientos y formas de pensamiento rechazadas y olvidadas, no solo como un compromiso epistémico que tengan como objetivo incrementar el conocimiento humano a través del reconocimiento de otras realidades posibles, sino también como la exigencia ética de reconocimiento e inclusión del otro en tanto sujeto epistémico poseedor de las mismas capacidades cognoscitivas cuya producción de conocimiento debe ser igualmente valorada.

La injusticia epistémica anula la capacidad de los pueblos indígenas para transmitir sus conocimientos tradicionales y formas de relacionarse con la naturaleza (Solorio *et al.*, 2019). Subestimar los conocimientos merma la posibilidad de compartirlos o de interpretar las experiencias culturales (Sierra, 2016). Hablar de la justicia epistémica también es hablar de la justicia climática pendiente hacia los pueblos indígenas. Solorio, Guzmán y Ros (2019) afirman que ño puede haber justicia ni equidad climática sin la integración de los pueblos indígenasö (p. 123), por lo cual es necesario que el principio de equidad se instrumente y sea llevado a la práctica.

### ***Los Pueblos Indígenas como sujetos de derecho***

El derecho de los pueblos indígenas a la autonomía y a su propio conocimiento representan una forma de resistencia que da pie a la defensa de otro tipo de derechos. Tras la ratificación de México del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en el año de 1991, el gobierno mexicano asumió como uno de sus principales compromisos la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad (OIT, 1969).

Por su parte, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en el año 2007, reconoció y reafirmó que las personas indígenas son sujetos de los derechos humanos reconocidos en el derecho internacional, pero además poseen derechos colectivos que son indispensables para su existencia, bienestar y desarrollo integral. Esta declaración se sumó al reconocimiento que hizo el Estado mexicano a la lucha histórica de los pueblos indígenas en 2001 luego del levantamiento en armas del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). Este reconocimiento llevó a la reforma que consolidó en el artículo 2 de la Constitución Mexicana el derecho de los pueblos indígenas a la libre autodeterminación.

Es importante recalcar que los derechos colectivos no solo son un reconocimiento del mundo occidental, sino que reflejan las propias vivencias y luchas de los pueblos indígenas (Burgos *et al.*, 2020). Históricamente los pueblos indígenas han creado sus propias formas de conocimiento logrando su transmisión y preservación. Sin embargo, estos procesos tienden a ser violentados y desacreditados desde algunas visiones coloniales y paternalistas, especialmente en temas relacionados con el territorio o las formas de organización política; es decir, injusticia epistémica.

### ***La construcción de conocimiento desde la interculturalidad***

Históricamente, los pueblos indígenas en México han creado y transmitido sus propias formas de conocimiento según sus propios contextos sociales, culturales, económicos y territoriales (capítulo 2). Ahora bien, aunque estos grupos enfrentan ciertas violencias y opresiones estructurales que son similares, cada uno de ellos tienen cosmovisiones distintas y ciertas particularidades históricas, sociales y culturales que los diferencia (capítulo 3; capítulo 5). Partiendo de esta realidad, resulta relevante pensar en los espacios donde los

conocimientos y experiencias de cada uno de los pueblos se encuentran. Estos espacios pueden ser multiculturales o interculturales, según el papel o la participación que tome la diversidad cultural.

Arias Schreiber (2015, p. 10) sostiene que ñlas políticas multiculturales son políticas de tolerancia y generan mayor equidad de oportunidades, mientras que las políticas interculturales son políticas que buscan fomentar la convivencia y el reconocimiento mutuo en los espacios públicos. En espacios o relaciones interculturales se establece un diálogo que parte del reconocimiento a la diversidad cultural. Burgos, Cervantes y Ruiz (2020, p. 85) refieren que ñal abordar el proceso de relación e interacción entre sujetos y grupos culturalmente diferentes, no solo se propicia el reconocimiento del otro, sino que se pueden establecer vínculos y puntos en común entre los grupos. Mientras que la multiculturalidad reconoce la diversidad que existe, la interculturalidad reconoce la interacción y el papel activo de los actores.

Es precisamente desde espacios interculturales donde puede existir un proceso de construcción de conocimiento en los que se vean reflejadas distintas experiencias y contextos de los pueblos indígenas. No han sido pocos los esfuerzos de los pueblos por construir espacios de resistencia en donde, además de promover y transmitir sus conocimientos, articulan e impulsan su participación política. Cabe mencionar que muchos de estos espacios organizativos han logrado visibilizar las demandas de los pueblos indígenas. Algunos ejemplos son el Colectivo Tajpianij encabezado por jóvenes que trabajan por el medio ambiente en Cuetzalan, Puebla, o el Frente Plural de Mujeres Indígenas que buscó fortalecer la participación política de mujeres indígenas para ocupar espacios de toma de decisiones.

### **Primer Encuentro de Jóvenes Indígenas de la CDMX (EJICDMX)**

Un esfuerzo reciente por crear espacios interculturales fue el Primer Encuentro de Jóvenes Indígenas de la CDMX (EJICDMX), organizado por el Colectivo Juvenil Intercultural ñNuestras Voces (CINV) y realizado los días 19 y 20 de octubre de 2019. El CINV es un colectivo conformado por jóvenes indígenas residentes en la CDMX provenientes de seis pueblos indígenas diferentes: mixteco, nahua, chatino, otomí, zapoteco y tlapaneco.

Cabe mencionar que en mayo de ese mismo año se realizó un ejercicio similar llamado Primer Encuentro de Jóvenes Indígenas Urbanos, el cual fue organizado desde el ámbito institucional por la Secretaría de Cultura, la

Coordinación Indígena Otomí A. C., la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM), la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y la Universidad Iberoamericana.

El Primer Encuentro de Jóvenes Indígenas de la CDMX, en cambio, fue un proyecto organizado por jóvenes indígenas para jóvenes indígenas. Es decir, fue un proyecto autogestivo en el que fueron los propios jóvenes indígenas quienes gestionaron los recursos, organizaron la logística, convocaron a otros jóvenes indígenas y dirigieron el Encuentro. Dicho proyecto fue uno de los seleccionados para recibir financiamiento por el Programa de Fortalecimiento de Comunidades Indígenas Residentes de la Secretaría de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes (SEPI) del Gobierno de la Ciudad de México.

El encuentro contó con la participación de jóvenes provenientes de quince pueblos indígenas (chatino, chinanteco, chocholteco, chontal, mixe, mazahua, mazateco, mixteco, nahua, otomí, tlapaneco, tojolabal, totonaco, triqui y zapotecos) y de un pueblo originario de la CDMX. Los principales estados de los cuales provinieron fueron Oaxaca, Guerrero, Hidalgo, Puebla y Chiapas. Cabe mencionar que las y los jóvenes participantes refirieron ser migrantes tanto de primera, segunda o hasta tercera generación.

Vale la pena recordar que la diversidad de los pueblos, y por ende de las juventudes indígenas, es tan extensa que es imposible homogeneizar los intereses, las prioridades o las demandas que pudieran tener, pues todo ello depende de contextos específicos (capítulo 2). De ahí que la participación de las y los asistentes (al ser jóvenes, indígenas, migrantes y en su mayoría con acceso a educación superior) dio como resultado un encuentro muy particular en donde el diálogo, el debate y las conclusiones alcanzadas, fueron resultado de la configuración de estas identidades.

Es importante destacar que dichas identidades y categorías se construyeron a partir de la salida de su comunidad de origen y se asignan a partir de un reconocimiento externo. Categorías como juventud e indígena ñson categorías construidas como datos a partir de definiciones hegemónicas que resultan de la confluencia asimétrica de agencias diferentes como los estados nacionales, los organismos multilaterales o las organizaciones no gubernamentales (Kropff y Stella, 2017). Finalmente, la característica de que la mayoría estaba cursando o habían cursado la educación superior, refleja una mínima (pero existente) parte de las juventudes indígenas que residen en la CDMX.

El EJICDMX fue un espacio de encuentro, discusión y acción que tuvo como propósito visibilizar la presencia de las y los jóvenes indígenas que residen en la CDMX. Además destacó la importancia de superar la visión colonialista que los coloca únicamente como objeto de estudio y anula su capacidad política, organizativa y reflexiva (CINV, 2019, pp. 44). Es por ello que el CINV manifestó privilegiar el aprendizaje en colectivo y reflexionó acerca de la existencia de múltiples posturas críticas ante una gran diversidad de temas que les interesa como jóvenes indígenas.

Para la organización del EJICDMX, el CINV retomó los seis ejes de trabajo que estableció desde su creación, mismos que darían dirección a sus acciones y proyectos: 1) mujeres indígenas, 2) migración, 3) manifestaciones culturales, 4) salud y medicina tradicional, 5) sustentabilidad y 6) conflictos territoriales.

El CINV promovió que los y las participantes tomaran un papel activo en las actividades realizadas durante el encuentro, con el objetivo de promover el intercambio de experiencias y conocimientos acerca de cada eje, así como generar espacios de diálogo y escucha. Para ello, cada eje fue abordado en tres partes: ponencia, mesas de trabajo y plenaria.

- Ponencia: en donde el o la ponente abordó el eje temático desde su experiencia en lo profesional, académico o comunitario. Esto con la finalidad de establecer una base conceptual y posibles líneas de trabajo.
- Mesas de trabajo: bajo la coordinación de un o una integrante del CINV, los y las participantes realizaron un intercambio de experiencias y conocimientos acerca del eje temático. Lo anterior con el objetivo de exponer las perspectivas propias y generar diálogo.
- Plenaria: las y los participantes de cada eje temático presentaron las discusiones y conclusiones abordadas en las mesas de trabajo. Ello se hizo con el fin de socializar el conocimiento construido y recibir retroalimentación de las y los demás participantes. Cabe destacar que tres de los seis temas abordados en el EJICDMX (sustentabilidad, conflictos territoriales y conocimiento tradicional) evidenciaron la preocupación por generar discusión y propuestas sobre temas relacionados al cambio climático. A continuación, se sintetizan algunos de los resultados de estas discusiones.

### ***Sustentabilidad***

En la mesa de trabajo del eje temático Sustentabilidad, las y los participantes coincidieron en que la sustentabilidad no es un concepto propio de las comunidades indígenas, sino que es una nueva noción. Identificaron que la noción estaba vinculada al sistema de producción capitalista, pues las diversas prácticas dañinas de ese sistema a lo largo de las últimas décadas han desencadenado diversas problemáticas en el medio ambiente. Asimismo señalaron que dicho principio se encontraba relacionado con la supervivencia del medio ambiente ya que, de no tomar acciones en el asunto, las consecuencias podrían ser aún más devastadoras. De igual forma plantearon que la sustentabilidad se trata de un ejercicio de reciprocidad con la naturaleza (CINV, 2019).

Las personas participantes establecieron un diálogo acerca de las formas en que las comunidades entienden lo relacionado al tema. Reflexionaron acerca del estrecho vínculo que existe entre las manifestaciones culturales y los temas relacionados con el medio ambiente, específicamente los ritos, mitos y leyendas. Un ejemplo concreto fue la experiencia de un joven tojolabal quien explicó que en su comunidad existe el respeto por la Madre Tierra, así como los cultos al agua y a la tierra, pues existe un compromiso con ella al ser quien brinda los alimentos.

De igual forma relacionaron el concepto de la sustentabilidad con la Madre Tierra. Lo anterior en virtud de que es un común denominador en los pueblos indígenas lo referente al cuidado de los recursos naturales. De esta forma señalaron que las visitas a la tierra, los cuidados, ciertos rituales o ceremonias son considerados ejercicios de agradecimiento y correspondencia con la Madre Tierra que ayudan a tener un equilibrio con la naturaleza y cuyo fin es preservar la existencia.

Concluyeron mencionando la importancia de socializar la información en las comunidades respecto al cambio climático y la explotación de recursos. De igual manera recalcaron la necesidad de liderazgos desde los pueblos originarios que visibilicen los conocimientos, necesidades y problemáticas propias de cada comunidad. Finalmente, reconocieron la posibilidad de que las juventudes indígenas aporten sus conocimientos para combatir las consecuencias del cambio climático.

### ***Conflictos territoriales***

Las personas que integraron la mesa de Conflictos Territoriales expusieron las problemáticas territoriales que cada una de sus comunidades ha experimentado.

Identificaron que, a pesar de la diversidad de regiones, hay una serie de problemas comunes que han provocado consecuencias para la población y el medio ambiente, lo que se encuentra sintetizado en la siguiente tabla.

**Tabla 6.2**  
**Problemáticas territoriales**

Problemas identificados	Principales consecuencias
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación de guardias armadas con funciones paramilitares.</li> <li>• Investigaciones académicas invasivas sin consulta previa a las poblaciones.</li> <li>• Puesta en marcha de megaproyectos sin consulta previa, libre e informada.</li> <li>• Establecimiento de minas, proyectos madereros, de ganadería y agricultura extensiva.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Migración a las zonas urbanas, principalmente a las periferias.</li> <li>• Contaminación y sequía de las fuentes de agua.</li> <li>• Contaminación de los sembradíos.</li> <li>• Desplazamiento forzado.</li> <li>• Conflictos intracomunitarios e intercomunitarios.</li> <li>• Privatización de playas, ríos, bosques y bienes comunes en general.</li> <li>• Devastación de la flora y fauna con explosiones, perforaciones y construcciones.</li> <li>• Cooptación de integrantes de las comunidades.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con base en CINV, 2019.

En esta mesa se reflexionó sobre el concepto de territorio como el sitio donde se desarrollan relaciones sociales y afectivas que representan un conjunto de elementos más allá del espacio físico. Asimismo, mencionaron que el territorio es ocupado por personas que encarnan la lucha y resisten frente al despojo, por lo que los cuerpos son parte del territorio. El grupo puso énfasis en la prevalencia de tradiciones e historia en la defensa de los territorios, entendido en su dimensión material, simbólica y práctica (CINV, 2019, p. 18). Se encontraron coincidencias en torno a la riqueza de recursos naturales presente en las distintas comunidades indígenas, así como una cosmovisión compartida en torno a la naturaleza.

Las personas participantes propusieron estrategias de lucha como: 1) fortalecer la identidad y los saberes de los pueblos (incluyendo la lengua)

como formas de resistencia; 2) robustecer el tejido comunal y las relaciones afectivas; 3) mantener la movilización social y la organización comunitaria; 4) compartir conocimiento con otras luchas para la creación de redes; y, 5) ampliar la idea de seguridad alimentaria, así como la importancia de la transmisión de conocimiento a generaciones más jóvenes.

Algunos de los horizontes vislumbrados en el tema fueron la continuidad de los procesos de violencia y despojo, así como la constante reconfiguración de los pueblos. Ante ello vislumbraron también mayor acceso a herramientas tecnológicas para preservar los saberes comunitarios y establecer redes de empatía. Reconocieron los marcos regulatorios internacionales como una herramienta para la defensa del territorio y la vinculación con otras formas de conocimiento, como la academia.

### ***Conocimientos tradicionales***

El ponente del tema Conocimientos Tradicionales expuso la importancia que desde los pueblos indígenas se da a la preservación y construcción de saberes y definió el conocimiento tradicional como *“aquel conjunto de saberes y sentires ancestrales que han pasado de generación en generación dentro de la comunidad y que tienen el propósito de servir en la vida práctica de los pueblos”* (CINV, 2019, p. 30). Ello abrió paso a la reflexión acerca de la apropiación del conocimiento por observadores externos y la importancia de la actuación de líderes y lideresas de las propias comunidades para promoverlo.

En la mesa de trabajo las y los participantes relacionaron los conocimientos tradicionales como una forma de conectar con las comunidades de origen. Hicieron énfasis en que las formas de organización de las comunidades están estrechamente relacionadas con su historia. Resaltaron que la coexistencia con la naturaleza es elemento clave en la generación de los conocimientos tradicionales. Finalmente enfatizaron la importancia de la construcción de conocimiento desde las propias comunidades.

### **Conclusiones**

Actualmente no existe conexión entre las cosmovisiones y los saberes de las comunidades indígenas y los objetivos y estrategias planteadas en los instrumentos de planeación bajo los cuales se genera la política climática. Ello contribuye a mantener esquemas de desigualdad y reproduce

vulnerabilidades, pero además subordina otro tipo de conocimientos, como los generados desde los pueblos indígenas.

Dentro de los instrumentos de planeación hay elementos que se podrían adecuar para construir una política que considere la participación y los aportes del conocimiento tradicional. Estos elementos implicarían la creación de instrumentos de participación e incidencia en la toma de decisiones que permitan incorporar las perspectivas de los pueblos indígenas. La representación de los pueblos indígenas en el Consejo de Cambio Climático sería un primer paso para encaminar un diálogo que los coloque como sujetos de derechos y actores estratégicos.

Ciertamente es importante repensar la participación de los pueblos indígenas en la construcción de las políticas de cambio climático como un proceso de diálogo horizontal. Es necesario, para ello, un proceso que respete plenamente los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas. Esto implica, entre otros compromisos, propiciar un diálogo culturalmente pertinente y evitar la apropiación de su conocimiento. Es por ello que, además de una justicia epistémica que reconozca los saberes de los pueblos en la política mexicana de cambio climático, también es importante procurar la justicia procedimental para que sean los mismos pueblos indígenas quienes participen en la toma de decisiones. Hablar de justicia epistémica (sin hacer a un lado la justicia distributiva ni la procedimental) es reconocer que el conocimiento de los pueblos indígenas es valioso en la lucha contra el cambio climático.

Los conocimientos tradicionales pueden ser construidos desde espacios interculturales, es decir, desde espacios donde se reconoce la diversidad y existe un diálogo a partir de las diferencias. El Primer Encuentro de Jóvenes Indígenas de la CDMX es un reflejo de cómo espacios interculturales pueden ayudar a vislumbrar las distintas realidades que viven los pueblos indígenas. Además, es un ejemplo de los esfuerzos que actualmente realizan los pueblos por construir sus propias redes y conocimiento. Sin duda, los pueblos indígenas se han organizado durante años y las juventudes indígenas también lo están haciendo. El EJI CDMX evidenció las concepciones y problemáticas que enfrentan los pueblos indígenas en torno al cambio climático, a pesar de que puede no ser nombrado como tal. Este tipo de esfuerzos puede ayudar a establecer redes que conviertan a los pueblos indígenas en actores centrales en las políticas de cambio climático, lo que daría un giro a la orientación de estas políticas y sus objetivos de fondo al cuestionar si se está poniendo en el centro la vida de las personas y la naturaleza o al capital.

El enfoque de gobernanza climática de abajo hacia arriba permite pensar en la construcción de una política mexicana de cambio climático que reconozca a los pueblos indígenas como actores estratégicos. Lo anterior, bajo el principio de equidad y con miras a la justicia climática, respetando los derechos colectivos y las diferentes formas de construcción de conocimiento. Por tanto, desde los gobiernos se debe replantear el papel que juegan los pueblos indígenas en la política climática, por ejemplo a través de la incorporación de representantes indígenas en espacios de toma de decisiones, entablando diálogos desde la horizontalidad y no desde una posición de subordinación. A su vez, uno de los retos de los pueblos indígenas en la materia es fortalecer su capacidad organizativa, tanto para la preservación y transmisión de sus conocimientos en el tema, como para la incidencia y participación política.

## Bibliografía

- ADAPT Chile (2016), *Gobernanza climática y respuestas locales al cambio climático: Comparación de estudios de casos para ciudades de la Alianza del Pacífico*, <https://www.kas.de/es/web/energie-klima-lateinamerika/einzeltitel/-/content/gobernanza-climatica-y-respuestas-locales-al-cambio-climatico->
- ARIAS-Schreiber, F. T. (2015), *Interculturalismo crítico y políticas multiculturales*, *Reporte CESOP No. 87 Políticas públicas interculturales para un mundo diverso*, julio, pp. 6-17, [http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Estudios-e-Investigaciones/Reporte-CESOP/\(offset\)/40](http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Estudios-e-Investigaciones/Reporte-CESOP/(offset)/40)
- BURGOS, M.; Cervantes, B. y Ruiz, S. (2020), *Análisis crítico teórico de los derechos colectivos de los pueblos indígenas*, Gutiérrez, R. y Burgos, M. (coords.), *Globalización, neoliberalismo y derechos de los pueblos indígenas en México*, IJ-UNAM, pp. 65-102, México, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5844/5.pdf>
- COLECTIVO Juvenil Intercultural *Nuestras Voces* (CINV) (2019), *Memorias del Primer encuentro de jóvenes indígenas residentes en la CDMX*, <https://drive.google.com/file/d/1lhMCoc0gXfx75UMtNO7U6nn95d8A0N4N/view?fbclid=IwAR0PyXtY0updxZiGZwBwq2cTpp1bsqMsva1Rehp1atYCHYWUjTcPNWtwFes>
- DIARIO Oficial de la Federación (DOF) (1983), Ley de Planeación, México, [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4791123&fecha=05/01/1983](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4791123&fecha=05/01/1983)

- DIARIO *Oficial de la Federación (DOF)* (2012), Ley General de Cambio Climático, México, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCC\\_061120.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCC_061120.pdf)
- DIARIO *Oficial de la Federación (DOF)* (2019), Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, México, [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019)
- ESTRATEGIA Nacional de Cambio Climático (ENCC) (2013), publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de junio 3 de 2013, México, [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5301093&fecha=03/06/2013#:~:text=La%20Estrategia%20Nacional%20de%20Cambio%20Clim%C3%A1tico%20\(ENCC\)%20es%20el%20instrumento,bajas%20emisiones%20de%20carbono12](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5301093&fecha=03/06/2013#:~:text=La%20Estrategia%20Nacional%20de%20Cambio%20Clim%C3%A1tico%20(ENCC)%20es%20el%20instrumento,bajas%20emisiones%20de%20carbono12)
- GUZMÁN, I. (2019), *Los procesos de consulta previa en la gobernanza climática de México: El caso de los parques eólicos en el Istmo de Tehuantepec, Oaxaca*, UNAM, México, [https://repositorio.unam.mx/contenidos/los-procesos-de-consulta-previa-en-la-gobernanza-climatica-de-mexico-el-caso-de-los-parques-eolicos-en-el-istmo-de-tehuan-3477410?c=BZeade&d=false&q=\\*&i=2&v=1&t=search\\_0&as=0](https://repositorio.unam.mx/contenidos/los-procesos-de-consulta-previa-en-la-gobernanza-climatica-de-mexico-el-caso-de-los-parques-eolicos-en-el-istmo-de-tehuan-3477410?c=BZeade&d=false&q=*&i=2&v=1&t=search_0&as=0)
- INTERGOVERNMENTAL Panel on Climate Change (IPCC) (2018), *Resumen para responsables de políticas, Calentamiento global de 1,5 °C. Informe especial del IPCC sobre los impactos del calentamiento global de 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales y las trayectorias correspondientes que deberían seguir las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero, en el contexto del reforzamiento de la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, el desarrollo sostenible y los esfuerzos por erradicar la pobreza* [Masson-Delmotte, V.; Zhai, P.; Pörtner, H.-O.; Roberts, D.; Skea, J.; et al. (eds.)], OMM/PNUMA, [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/09/IPCC-Special-Report-1.5-SPM\\_es.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/09/IPCC-Special-Report-1.5-SPM_es.pdf)
- KROPFF, L. y Stella, V. (2017), *Abordajes teóricos sobre las juventudes indígenas en Latinoamérica*, *LiminaR*, volumen 15, número 1, San Cristóbal de las Casas, Chis., México, pp. 15-28. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1665-80272017000100015](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-80272017000100015)
- ORGANIZACIÓN de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) (2007), *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, <https://es.unesco.org/indigenous-peoples/undrip>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (1969), Convenio núm. 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes:

Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, ONU.

- PAZ, M. F. y Risdell, N. (coords.) (2016), *Conflictos, conflictividades y movilizaciones socioambientales en México: problemas comunes, lecturas diversas*, CRIM-UNAM, México.
- SIERRA, J. (2016), òPensamiento decolonial, relativismo cultural e injusticia epistémicaö, *Criterio Jurídico Garantista*, volumen 9, número 15, pp. 24-43, Universidad Autónoma de Colombia, <https://doi.org/10.26564/21453381.641>
- SOLORIO, I.; Carrillo, A. y Guzmán, I. (2020), òLa arquitectura institucional de la política climática de México: un análisis desde el enfoque de integración de políticasö, *Revista de Estudios Políticos*, número 51, FCPYS-UNAM, México.
- SOLORIO, I.; Guzmán, I. y Ros, C. (2019), òLa integración de los pueblos indígenas a la política internacional climática: un reto de equidadö, Rueda, J. C. (ed.), *¿Aún estamos a tiempo para el 1.5 °C? Voces y Visiones sobre El Reporte Especial del IPCC*, Programa de Investigación en Cambio Climático, UNAM, México, pp. 121-136, [http://www.pincc.unam.mx/DOCUMENTOS/LIBRO/aunestamosatiempo\\_isbn.pdf](http://www.pincc.unam.mx/DOCUMENTOS/LIBRO/aunestamosatiempo_isbn.pdf)

## 7. LA EVOLUCIÓN DEL MOVIMIENTO CLIMÁTICO EN MÉXICO: JÓVENES ACTIVISTAS Y VIEJOS DESAFÍOS

Alice Poma

### Introducción

En octubre de 2018 se publicó el Reporte Especial del Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, 2018) que, además de confirmar que ya estamos viviendo los efectos de un calentamiento global de 1 °C, proporciona evidencias de los posibles efectos sobre los socioecosistemas de superar los 1.5 °C y pone de manifiesto la urgencia de una respuesta global. El Reporte Especial recomienda cambios sistémicos, urgentes y de amplio alcance para evitar llegar a los 2 °C de calentamiento global, y sugiere un plazo de tiempo para actuar: hasta 2030. A pesar de no ser un documento dirigido a la sociedad en general (Poma, 2019), el Reporte Especial ha tenido un fuerte impacto en los movimientos sociales (MMSS) que, bajo lemas como *1.5 para seguir vivos* (*1.5 to Stay Alive*), a partir de octubre de 2018 dieron vida a la que podemos definir como una nueva ola del movimiento climático (MC) (Wahlström *et al.*, 2019).

La nueva ola del MC llegó a México en la primavera de 2019, a través de la constitución de grupos mexicanos de organizaciones que son parte del movimiento transnacional como Fridays For Future (FFF) y Extinction Rebellion (XR). A estas se sumaron actores del movimiento climático nacionales, como el grupo Cambiemos el Sistema No el Clima (CSNC), e internacionales, como Greenpeace o el Clima Reality Project (CRP). Más recientemente se pudo también observar la participación de algunos colectivos y movimientos socioambientales cuya acción no está dedicada exclusivamente a la acción climática, pero cuyo aporte es crucial a nivel local (Gravante y Poma, 2020a). Como veremos en el siguiente apartado las organizaciones que conforman el MC son diferentes, lo cual es muy importante para comprender la nueva ola del movimiento que se ha caracterizado por la participación de nuevos actores, sobre todo jóvenes.

El objetivo de este capítulo es presentar la emergencia de la nueva ola del movimiento climático en México, mostrando cómo ciertas características propias del país inciden en el desarrollo de este movimiento y pueden ser cruciales para la gobernanza climática. La relevancia de conocer y comprender el MC reside en la idea de que los MMSS son actores clave en el proceso de gobernanza y para el fortalecimiento de la democracia (della Porta, 2009), ya que la protesta es una forma de hacer òpolítica fuera de los canales institucionalesö (Jasper, 1997, p. 4).

El capítulo está organizado en tres apartados. Inicialmente se presenta brevemente el movimiento climático, evidenciando algunas características que destacaron estudiosos del campo de estudio de los movimientos sociales; para sucesivamente describir el proceso metodológico de recolección de los datos; y finalmente se hace un primer análisis de la emergente nueva ola del movimiento climático en México.

### **El movimiento climático: un acercamiento desde el estudio de los movimientos sociales**

La acción colectiva para hacer presión en las cumbres internacionales por el cambio climático empezó en los años noventa del siglo xx a través de grandes organizaciones no gubernamentales que, mediante campañas y acciones mediáticas, demandaban una regulación de los mecanismos de mercado (Bedall y Görg, 2014). A finales de los noventa, al confluir actores sociales que derivaban del movimiento por la Justicia Global (della Porta, 2007) y de los movimientos ecologistas (Dietz y Garrelts, 2014), se empieza a vislumbrar lo que se definirá como el movimiento climático (MC).

Dietz y Garrelts (2014) discuten, en el primer manual dedicado al movimiento climático, las razones de introducir este término. El movimiento climático, así como lo estaban analizando a principio del milenio, ha sido visto más como un paraguas que como un movimiento cohesionado; amplio, apoyado, moldeado y usado por diferentes actores. Entre los actores hay activistas profesionales de organizaciones formales, activistas òvoluntariosö, simpatizantes y seguidores. Aunque no se puede identificar una identidad colectiva común, los autores defienden el uso del término movimiento por poder observar un objetivo compartido, formas de protestas que los caracteriza, y por tener una duración de años, es decir, no limitarse a ser una coalición temporal. Siguiendo la definición de Della Porta y Diani (2014) de los MMSS

como redes complejas y descentralizadas que se caracterizan por solidaridad, convicciones y objetivos comunes, el MC se puede definir como un movimiento social. La falta de una identidad colectiva común es algo que se observó desde su emergencia y que, como veremos más adelante, sigue caracterizando la acción climática actual generando tensiones y conflictos.

Un primer cambio en la composición del MC se dio con la inclusión de nuevos actores en los noventa que generó un importante proceso de repolitización y reorganización del movimiento (Bedall y Görg, 2014). Es así como surge el movimiento por la justicia climática (*climate justice movement*), cuya primera aparición ocurrió en las manifestaciones durante la decimotercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático ó también conocida como Conferencia de las Partesó (COP13) en Bali, Indonesia, en 2007 (Tokar, 2014). Sin embargo, el fracaso de las negociaciones de la COP15 en Copenhague (2009) y de la COP21 en París (2015) (di Paola, 2015; Tadeo, 2018) profundizó las tensiones entre las corrientes ambientalistas, que apuestan por soluciones que permitan que el mercado mismo resuelva el problema, desasociando el cambio climático del modelo producción-consumo y del sistema capitalista (Klein, 2015), y las ecologistas, que piden un cambio más radical incluido el sistema económico. Eso generó una nueva crisis en el MC (Chatterton, Featherstone y Routledge, 2012; Hadden, 2015).

La emergencia en 2019 de organizaciones como Extinction Rebellion y Fridays For Future vuelve a poner en evidencia estas diferencias. En el MC, ya se había observado la existencia de un diagnóstico compartido del problema, que tiene que ver con la idea de que la crisis climática es real, urgente y causada por la actividad humana, pero sin ser acompañado por un pronóstico compartido para enfrentar el problema (della Porta y Parks, 2014). Esto sucede porque los actores más radicales (que apuestan por la justicia climática) como CSNC o Extinction Rebellion ven el fin del capitalismo y un cambio de estilo de vida como la solución al problema, mientras que los moderados, que apuestan por una modernización ecológica (Dietz y Garrelts, 2014), ven el capitalismo verde como la solución. Este es el caso de Clima Reality Project. Otros debates que enfrentan las diferentes corrientes de este movimiento tienen que ver con las prácticas y el repertorio de la protesta, entre quienes prefieren acciones directas y quienes se inclinan por las simbólicas; también hay debates vinculados a la relación con otros movimientos sociales, entre el aislamiento y la colaboración (della Porta y Parks, 2014).

La nueva ola del MC que surge en 2019 en México representa así una nueva

etapa de un movimiento social transnacional que ha tenido momentos de gran visibilidad e impacto y profundas fracturas. Como escribe Almeida (2020, p. 24), ñsolo entre 2015 y 2019, el movimiento por la justicia climática realizó exitosamente miles de eventos de protesta en 175 paíes y en múltiples ocasiones: es probablemente el movimiento transnacional más extensivo de la historia. Esto también conlleva que estén participando activistas que ya vivieron el desencanto debido al fracaso de la diplomacia climática junto con nuevos sujetos que no participaron en los movimientos anteriores, como los adolescentes que conforman FFF y los adultos que los acompañan por solidaridad (Wahlström *et al.*, 2019).

La confluencia de estos actores óque en su mayoría desconñan de las instituciones y sus dirigentesó ha influido en un cambio de las estrategias del MC, que se refleja en la elección de no movilizarse exclusivamente durante las reuniones internacionales, y de combinar acciones mediáticas (por ejemplo, eventos de protesta y actuaciones) con actividades de aprendizaje, reflexión y sensibilización a nivel local. Pasaremos ahora a la descripción del apartado metodológico de la investigación, para sucesivamente describir en profundidad la nueva ola del MC en México.

## **Datos y elecciones metodológicas**

La investigación sobre la nueva ola del movimiento empezó con el seguimiento de la primera huelga por el clima que se organizó en la Ciudad de México el 15 de marzo de 2019. Acercarse a activistas que por primera vez se organizan en el espacio público tiene sus ventajas y desventajas. Por un lado, uno no tiene información previa ni datos, pero por el otro se puede observar la evolución del objeto de investigación.

La primera técnica de investigación que se aplicó en el trabajo exploratorio con el objetivo de conocer a los sujetos fue la observación participante. Observar a quienes estaban organizando y a quienes participaban en las primeras dos huelgas por el clima, que tuvieron lugar el 15 de marzo y el 24 de mayo de 2019, ofreció información valiosa sobre los protagonistas de esta nueva ola del MC. Al no poder siempre atender en primera persona a los eventos, el apoyo de participantes del proyecto de investigación<sup>1</sup> fue también muy importante.

<sup>1</sup> Agradezco a Norma Leticia Lechuga Devéze, participante del proyecto PAPIIT IA300419,

Después de la primera huelga por el clima de marzo, se contactaron a los organizadores a través de Facebook y se les pidió una entrevista para conocer quiénes eran. Esta entrevista colectiva con tres jóvenes, dos de la UAM y una de la UNAM, llevada a cabo el 22 de marzo de 2019, será citada como EC\_1. Cinco meses después, el 22 de agosto de 2019, se aplicó otra entrevista colectiva a cuatro jóvenes de la UNAM (EC\_2), focalizada en conocer cómo se estaban organizando a raíz de la huelga global por el clima de septiembre. Por lo que concierne a organizaciones como XR y CSNC, el seguimiento incluye participar en eventos públicos ó como el primer acto público de XR en la Ciudad de México del 2 de junio de 2019<sup>6</sup>, estar en contacto con los activistas coordinadores y participar puntualmente en reuniones organizativas. El conocimiento contextual e histórico de estos grupos, en lo que podemos definir como activismo ecologismo mexicano, se consiguió a través de entrevistas en profundidad con los coordinadores de XR y CSNC, cuyas entrevistas serán citadas como E1\_XR y E1\_CSNC.

Finalmente, en el marco de un proyecto internacional coordinado por colegas de la universidad de Gotemburgo en Suecia, se aplicaron dos encuestas durante la marcha del 20 de septiembre en la Ciudad de México.<sup>2</sup> La primera fue cara a cara, a la que respondieron 450 personas, y la segunda en línea (N = 39), que servía para profundizar la encuesta cara a cara. El cuestionario de la encuesta en línea fue el mismo aplicado en todos los países, y solo fue traducido al español. Ante la previsión de que la respuesta de una encuesta en línea podría ser baja en México, se decidió ampliar la encuesta cara a cara, para garantizarnos un primer acervo de datos.

El contacto directo con los activistas y el seguimiento en redes sociales de las actividades de las organizaciones ha permitido también observar cómo los movimientos están respondiendo a la crisis generada por la pandemia que impidió al MC volver a las calles en 2020. Como sea, los datos de este capítulo se basan en el trabajo de campo llevado a cabo de marzo a septiembre de 2019.

---

quien me apoyó con trabajo de campo en estos eventos. Otras estudiantes que participaron en los eventos también proporcionaron información útil, y a veces imágenes, para la comprensión del movimiento.

<sup>2</sup> Los asistentes participantes del equipo de investigación fueron: Aidé Guadalupe Núñez Rojo, Atenea Ortiz Cassio, Laura Patricia Jiménez López, Sebastián Torres Álvarez, Laura Padilla Hernández, Thalia Nashieli Fierro López, Irene Abigail Rodríguez Gudiño, Roberto Holguín Carrillo, Ilce Tlanezi Lara Montiel, Marisol Ruiz Cortés, Patricia Marisol Rentería, Norma Leticia Lechuga D., Alejandro Zamudio.

## La nueva ola del movimiento climático en México

### *Viejos y nuevos actores*

En México, el movimiento climático no surge de la nada en 2019, ya que hubo protestas y acciones anteriores. Por ejemplo, en 2010, durante la cumbre del clima en Cancún, y en 2015, en concomitancia con la COP21, se organizaron marchas y eventos para presionar a las autoridades gubernamentales nacionales e internacionales para que respondieran de manera eficaz a la emergencia climática. A pesar de que este capítulo se basa en la observación directa de la emergencia de la nueva ola del MC en 2019, algunos de los activistas entrevistados participaron también en acciones anteriores, mostrando una continuidad en su activismo climático, pero también inevitablemente una adaptación al nuevo contexto nacional e internacional. La experiencia de estos activistas permitirá discutir en este apartado las dificultades y los desafíos de la nueva ola del MC en México.

Empezamos presentando la organización que ha sido más mediática, aquella que inspiró la acción de la joven sueca Greta Thunberg: Fridays For Future.

### *Fridays For Future*

Greta Thunberg tenía 16 años en agosto de 2018 cuando decidió protestar frente al parlamento de su país los viernes por la mañana en lugar de ir a la escuela: así nacieron los viernes por el futuro. Hay que aclarar que en Europa la huelga estudiantil es una práctica común, aunque es normalmente colectiva y no individual. En el caso de FFF fue la acción individual que inspiró y contagió a jóvenes en todo el mundo en hacer acciones climáticas (Wahlström *et al.*, 2019; de Moor, *et al.*, 2020). También dio lugar a una nueva organización transnacional que en pocos meses se hizo presente en todos los continentes, aunque su presencia es más fuerte en Europa. Entre las demandas de FFF destacan: hacer presión para que se creen políticas públicas que provean una ruta segura hacia un futuro con un aumento de la temperatura menor a 1.5 °C; crear conciencia ambiental en la población; y reducir la desigualdad e injusticias sociales creadas como consecuencia de la crisis climática.<sup>3</sup>

En México, la primera acción climática de FFF (el 15 de marzo de 2019) surge de la inquietud de tres jóvenes mujeres que, inspiradas por los videos de

<sup>3</sup> Para ampliar la información, véase <https://fridaysforfuturemx.org/index.php/objetivos-y-lineamientos>

Greta y de los jóvenes de otros países, sintieron la necesidad de organizar algo en su país. Estas jóvenes, que no se conocían, entraron en contacto a través de las redes sociales (en particular, el grupo de Facebook "Cero Residuos de la Ciudad de México") ya que una de ellas escribió un mensaje que según recordaba su compañera rezaba: "Chicos, me encontré con este video, yo creo que estaría interesante como que pues traer el movimiento a México, ¿no? Pero pues sí necesitaría como ayuda porque pues no sé cómo empezar, no sé cómo llamar a la gente, cómo organizarme" (EC\_1).

El primer paso fue crear un grupo en Facebook que se llamó "Comité Organizador. Huelga Mundial estudiantil por el Cambio Climático", desde el cual se creó un evento para la huelga mundial del 15 de marzo. La ventaja de ser parte de un movimiento transnacional es que al crear un evento y empezar a organizarse, estas jóvenes pudieron ganar visibilidad pues todas las acciones que se hacen como FFF se publican en la página internacional de la organización. Así fue como jóvenes, en su mayoría mujeres (dato que se confirma en las encuestas aplicadas, no solo en México), de varias universidades públicas y privadas, así como de varias ciudades, empezaron a confluír y conocerse. Esto permitió organizar un grupo de unos diez estudiantes que empezaron a organizar la huelga climática del 15 de marzo de 2019 en la Ciudad de México. Como algunos tenían la idea de un plantón y otros de una marcha, decidieron organizar las dos acciones. Ese día confluieron en el centro de la capital unas 150 personas, la mayoría estudiantes, y otros activistas de otras organizaciones como Greenpeace y la Huerto Roma Verde, que los apoyaron.

Para los jóvenes que organizaron el evento, la experiencia fue un gran aprendizaje ya que tuvieron que aprender desde cómo pedir permiso a las autoridades hasta cómo hacer valer su derecho de manifestación el día de la acción. También la gestión de los tiempos, de la temperatura y el sol, de las actividades en el plantón y del desarrollo de la marcha supusieron un aprendizaje. Aunque no es objetivo del capítulo explorar en profundidad la experiencia subjetiva y las consecuencias biográficas del activismo climático, resulta importante compartir estos detalles a la luz de los prejuicios y las críticas que se hacen al movimiento climático o a FFF de ser una organización pilotada por intereses y actores internacionales. Una consecuencia de la primera huelga, a la que seguirán las del 24 de mayo y 20 de septiembre de 2019, fue que FFF atrajo atención, tal y como lo expresaron los jóvenes entrevistados en marzo:

ahorita sí hemos tenido como unos pequeños problemitas porque a raíz de que el movimiento Bueno, a raíz de que se organizó la manifestación hace una semana pues hay varias organizaciones que han salido como con su nombre a convocar (í ) lo que nos preocupa es que se salgan de los propósitos principales del movimiento, o sea, no queremos que metan otros intereses, no queremos que otras organizaciones se hagan publicidad con el nombre del movimiento. (EC\_1).

A pesar de las dificultades, la primera huelga climática fue percibida como un éxito, ya que fue organizada en un par de semanas por jóvenes que no tenían experiencia previa, en un contexto que no es tan propicio como el europeo. Así es como ellos mismos expresan:

no teníamos idea de que iba a terminar siendo algo como tan grande y sí es cierto que aquí en el país nos hace falta como que mucha cultura ambiental, pero yo creo que fue un buen primer paso para que la gente comience a tomar conciencia y para darnos a conocer en el país. (EC \_1).

Para la segunda huelga por el clima ya participó más de un millar de personas, y a la marcha de la Ciudad de México del 20 de septiembre de 2019 se incorporaron unas seis mil personas. Estos datos muestran la potencialidad de un movimiento de jóvenes que se reivindican apartidista, que no quieren injerencias de organizaciones formales pero sí que se les escuche. Estos jóvenes, a pesar de las dificultades que se presentaron desde el principio, y que trataremos en el siguiente subapartado, han demostrado saber unir personas con diferentes ideologías y de diferentes clases sociales, aunque aún es escasa la presencia del sector popular.

### *Extinction Rebellion*

XR es un movimiento surgido en Reino Unido a finales de 2018. Entre sus particularidades resalta su conformación, ya que sus promotores son activistas ecologistas y académicos, muchos de los cuales de las más prestigiosas universidades del Reino Unido. De hecho, la relación con la ciencia es un aspecto central, ya que el MC desde sus inicios se ha centrado en la producción de conocimiento, en introducir el conocimiento en los procesos políticos, en la comunicación del conocimiento, y en el uso del conocimiento en sus campañas políticas (Dietz y Garrelts, 2014).

La importancia de la relación con la ciencia se mantiene en esta última ola, pues FFF también declara en sus lineamientos apearse a la ciencia y a los

acuerdos internacionales. Además, tiene una comisión dedicada a este aspecto. Sin embargo, esto no significa que no haya un debate en el MC alrededor de la ciencia climática, ya que esta genera diferentes problemas, entre los cuales destacan que: 1) al mostrar procesos complejos, se asume también la incertidumbre, que es empleada estratégicamente por los negacionistas para generar confusión en la población no especializada; 2) puede favorecer el tecno-optimismo; y 3) puede producir un conocimiento elitista (Dietz y Garrelts, 2014).

En el caso de XR, entre sus demandas destaca la exigencia de verdad. En la declaración publicada en el libro *This is not a drill* (*Esto no es un simulacro*) (Extinction Rebellion, 2019) emerge claramente la idea que tiene esta organización de una ciencia òclaraö contrapuesta a instituciones òcorruptasö e òineptasö. En la declaración también afirman que òEl gobierno y las leyes han fracasadoö y que es a través de una rebelión contra el gobierno que se proponen restablecer una democracia responsable (*dutiful democracy*). Otro elemento que destaca en este libro es la sacralidad y la urgencia que se atribuye a la rebelión, siendo una rebelión por la vida: òEs un imperativo moral rebelarse contra un sistema que nos está llevando a la extinción, exterminando especies y culturasö (Shiva, 2019, p. 18). A lo largo del libro se puede observar cómo las aportaciones de distintos académicos y expertos en todas las ciencias es parte constitutiva del movimiento, que es el resultado de un proceso que inició hace unos años òen una pequeña ciudad en el Reino Unido con quince personas que empiezan a estudiar cómo conseguir un cambio radical y socialö (Knights, 2019, p. 22).

Para XR la desobediencia civil es la respuesta racional a la amenaza a la vida en el planeta. Ellos mismos afirman ser òuna rama de un movimiento más amplio, más fuerte, más sabioö (Knights, 2019, p. 27), refiriéndose a los movimientos en defensa de la Tierra y los territorios en todo el planeta. En XR confluyeron ecologistas y activistas que participaron en distintas luchas y momentos históricos, y que asumen el fracaso de haber dedicado los primeros años de la lucha climática a la contienda institucional y en ámbito internacional, no habiendo sabido promover ni generar un cambio cultural. Como ellos mismos afirman en la introducción del libro: òel problema es nuestro completo y total fracaso en imaginar cualquier alternativa significativa (í ) Hay que reconstruir el mundo, y la imaginación. Tenemos que reaprender todos a soñar. Romper las viejas maneras de pensarö (Knights, 2019, p. 27).

XR ha levantado críticas dentro y fuera de Reino Unido por sus prácticas de desobediencia civil. Han puesto en riesgo a población vulnerable como

migrantes y trabajadores precarios del primer mundo que, al enfrentar una condena penal, pueden perder sus derechos. Algo similar ha ocurrido en países como México, donde no hay garantía de derechos humanos para todos los participantes. Conscientes de la vulnerabilidad de la mayoría de la población dentro y fuera de su país, y garantizando una cobertura legal a los que participan en sus acciones, XR se caracteriza también por actuaciones que pueden tener un fuerte impacto en los espectadores, pero sin poner en riesgo a los activistas y participantes.

Por esta misma razón la primera acción en México de XR ha sido un DIE-IN, es decir, una actuación que prevé que los asistentes se tumben para representar a las especies que se están extinguiendo. Esta acción se llevó a cabo en el zócalo de la Ciudad de México el 2 de junio de 2019 y contó con la presencia de un centenar de personas y de invitados que compartieron sus experiencias de lucha. Los cuerpos de los asistentes tumbados alrededor de la bandera nacional dibujaron el símbolo de XR.

Por lo que concierne a la conformación de XR en México, al igual que FFF, no se limita a la Ciudad de México, pues existen grupos en otros estados. La edad media de sus integrantes es mayor a la de FFF y la mayoría son adultos, es decir mayores de 35 años, muchos de los cuales participan con sus hijos y/o nietos, para los cuales hay una atención especial a través de actividades creativas de sensibilización. Como comentó el coordinador mexicano de XR, el contacto inicial fue con XR España y de allí están construyendo las bases de un movimiento que quieren se fortalezca también en México:

El coordinador nacional de Extinction Rebellion de Madrid llegó al Huerto [Roma] y platicando fue cuando nos dijo òUstedes ya están haciendo lo que se debería estar haciendo en las ciudades para revertir la crisis climática y, por lo mismo, podríamos hacer que este espacio fuera un lugar en donde Extinction Rebellion pudiera tener su sede y así fue como empezamos a tejer; esto empezó a finales de febrero [de 2019] y ya para marzo-abril teníamos las primeras reuniones y lo que hemos estado haciendo es tejer la red en el país, ahorita ya tenemos varias ciudades con células activas pequeñas todavía, pero creemos que se está consolidando un movimiento que cada vez va a ser más grande y más fuerte. (E1\_XR).

*Cambemos el Sistema No el Clima (CSNC), grupo México*

Terminamos este apartado con un grupo compuesto por activistas ecologistas

con una larga trayectoria de activismo ecologista en el país, y que decidieron denominarse como Cambiemos el Sistema No el Clima (CSNC), grupo México. El lema *“Cambiar el Sistema No el Clima”* se difunde a partir de las protestas durante la COP15 de Copenhague en 2009, siendo el lema que caracteriza el movimiento por la justicia climática propio de la corriente ecologista. CSNC es así un grupo activo de la nueva ola del MC, pero con una amplia experiencia en el movimiento climático al igual que otras organizaciones como la Alianza contra el *fracking*, Vía Campesina, o Greenpeace, entre otras. La diferencia de CSNC con estas últimas es que se destaca por mantener una actividad constante y autónoma óes decir, que no se limita a la participación en las llamadas internacionales o de otros gruposó en la lucha climática mexicana.

CSNC se compone por activistas adultos, junto a algunos jóvenes que se han ido sumando en esta nueva ola. El repertorio de la protesta de CSNC, además de participar en las huelgas por el clima, consiste en plantones llevados a cabo en el simbólico monumento a la Independencia de la Ciudad de México, reuniones periódicas, charlas de difusión, y, como Fridays For Future, en la promoción de una declaración de emergencia climática. Para ello, el CSNC ha entregado un documento a las autoridades y creado una petición en la plataforma *change.org* que sumó más de cincuenta mil firmas en pocos meses.

Como afirmó un activista fundador de CSNC en cuanto a la demanda para la declaración de la emergencia climática:

Aquí en México, los activistas que protestan por la falta de acción gubernamental responsable frente al desastre climático no tienen la preparación mental para pegar sus manos a los vidrios o se tiren al piso o se dejen arrastrar por la policía o estén capacitados para la desobediencia civil, como lo hacen en Inglaterra, Alemania, Francia y otros países; la petición de declaración de emergencia climática es simplemente para pedirle a López Obrador que diga la verdad sobre el cambio climático, que no oculte la opinión científica sobre este tema, que empiece a tomar en serio la amenaza y actúe en consecuencia, claro, se van a reír cuando les entreguemos este documento, sin embargo, esto sirve para movilizar, porque les da un objetivo concreto a los activistas, para seguir insistiendo en esta demanda. (E1\_CSNC).

En cuanto a la terminología empleada por los grupos, CSNC prefiere el término colapso climático en lugar de crisis o emergencia climática. La razón de eso es porque los términos crisis y emergencia transmiten la idea de algo que puede terminar en poco tiempo, mientras que el colapso climático es algo

de más largo alcance y transmite la idea del deterioro lento e imparable del equilibrio ambiental y climático a causa del calentamiento global. El término cambio climático ha caído en desuso en el MC porque el concepto de cambio puede tener una acepción positiva que no refleja la realidad. El uso de los distintos términos (crisis, emergencia y colapso) responde a la visión del problema de los distintos actores del movimiento. Es una aportación de los movimientos sociales, en colaboración con académicos, que permite crear nuevas narrativas e imaginarios alrededor del problema.

CSNC también se caracteriza por un debate crítico alrededor del papel y uso de la tecnología, incluida la tecnología verde, y por promover la filosofía del decrecimiento (con *ōsō*, en lugar del decrecimiento propuesto por Sergio Latouche en Francia), que es una propuesta que se basa en la idea de promover la producción y consumo de productos locales y artesanales pensada para un contexto como México. CSNC, aunque no es una organización transnacional como FFF y XR, mantiene también contactos internacionales con activistas del Foro Social Mundial (FSM) y otros actores del movimiento climático internacional.

Para concluir, además de las organizaciones mencionadas que son las que más han lanzado las convocatorias para las acciones climáticas en esta nueva ola del MC, existen, como ya se decía, las que están introduciendo otras realidades muy distintas entre ellas: desde grupos formales e internacionales, hasta iniciativas radicadas en los territorios, en este caso la Ciudad de México, como Reacción por el Planeta, Contaminantes Anonimous, o colectivos que se dedican a defender el medio ambiente o denunciar ecodidios en sus territorios, o que se caracterizan por promover prácticas proambientales, desde el uso de la bicicleta, al reciclaje, reutilizamiento y reducción del consumo, la protección de determinadas especies, como las abejas o la producción de hortalizas en huertas colectivas o en viviendas. Todos estos actores, viejos y nuevos en la lucha para enfrentar la emergencia climática, se caracterizan por espacios y agendas independientes que convergen en las llamadas colectivas, como son las huelgas por el clima.

## **Los desafíos del movimiento climático**

En este apartado se presentarán algunos de los desafíos que enfrenta el MC en México. Se empezará por los desafíos debidos a la historia propia del movimiento climático y ambiental, para sucesivamente tratar algunas

dificultades que están vinculadas directamente con la gobernanza climática.

Un debate aún actual, del que se ha escrito sobre todo en los años noventa del siglo pasado (Leff, 1994 y 1996; Góngora, 1992; González, 1994), es si existe en México un movimiento que se pueda definir ambientalista o ecologista. Tanto autores como activistas reconocen que hay muchas experiencias de lucha en defensa del medio ambiente (capítulo 2; capítulo 3; capítulo 5), pero están muy fracturadas por diferencias ideológicas y de clase, por la práctica de la cooptación (González, 1994), por la deslegitimación del movimiento que generó la creación del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), por la presencia en el país de promotores del ambientalismo neoliberal y de carácter maltusiano (Vitz, 2018), sin olvidar la complejidad de enfrentar una crisis civilizatoria que pone en discusión la manera de vivir en el planeta. En los años noventa Enrique Leff (1994, p. 41) escribía:

El ambientalismo se inscribe en un nuevo discurso de la globalidad, la interdependencia y la complejidad, resignificando viejas luchas sociales y abriendo vías de desarrollo inéditas para la humanidad entre los poderes dominantes y los derechos fundamentales de las mayorías; va definiendo sus estrategias para pasar de la protesta ante la represión y el cuestionamiento ante la destrucción, a la construcción de un nuevo orden ético, económico y político.

Con estas premisas se pueden comprender las dificultades que enfrenta el actual movimiento climático en México, el cual no solo tiene que enfrentarse a una respuesta gubernamental ceremonial y poco eficaz ante la emergencia climática, sino también a las fracturas del pasado y las tensiones que derivan de la gravedad de la degradación del medio ambiente que estamos viviendo que, entre otras cosas, ha generado una ola de represión. México es uno de los países con más activistas ambientales asesinados en el mundo (Global Witness, 2019; Lyeva *et al.*, 2019). Defender el medio ambiente en México se ha convertido en un activismo de alto riesgo, y esto puede explicar la escasa participación, sobre todo en las ciudades y áreas metropolitanas, con respecto a otros países, como los europeos.

Un desafío que se suma a lo anterior es la tensión entre generaciones diferentes. Por un lado, los jóvenes de FFF acusan a las generaciones precedentes, pensando sobre todo en las autoridades, de dejarlos sin futuro, no reconociendo la gravedad de la situación. Por otro, se puede observar la colaboración y el apoyo entre activistas de diferentes generaciones, entre los cuales pueden generarse tensiones o precauciones al acercarse o adoptar

estrategias ya empleadas en otros contextos o luchas. Como afirmó una integrante de FFF:

Los adultos [son] un poco condescendientes, así como deí no de enseñarnos la verdad, pero sí de esta idea como de orientarnos, ¿no? En lugar de enterarse primero cómo está el movimiento, [tienen] como esta actitud de ñya no vayan a repetir las mismas cosasö y te dicen como por dónde van, pero no es agresivo, ¿no? De hecho, hay como un respeto y hay gente también grande que expresa mucho la idea de ñlos apoyamos al 100, ustedes tienen la tareaö como delegándonos toda la responsabilidad. Entonces yo creo que es variable dependiendo de la experiencia que ha tenido cada persona en esa generación. (EC\_2).

Estos jóvenes no solo heredan un planeta profundamente dañado a causa de la producción industrial, sino también un clima emocional caracterizado muchas veces por frustración, resignación, pesimismo y derrotismo a causa del fracaso de las luchas que los precedieron. En este contexto el MC tiene la oportunidad, y por supuesto el gran desafío, de sumarse a todos estos actores que localmente promueven el activismo ambiental para generar un cambio cultural, que permita superar la cultura antropocéntrica (patriarcal y racista, porque no todos los seres humanos son considerados al mismo nivel), ñcochistaö,<sup>4</sup> carnívora e hiperconsumista, que caracteriza a México, así como a la mayoría del planeta.

A esa cultura se añaden además las barreras ideológicas y de clase, que se observan también en los debates surgidos al interior del MC, así como en los prejuicios que acompañan el activismo proambiental en México, dificultando aún más el fortalecimiento de un movimiento social en defensa del medio ambiente. En cuanto a las barreras ideológicas, las principales dificultades residen en que el ecologismo es percibido de manera sospechosa tanto por conservadores como progresistas. Si por un lado los primeros apuestan por un ambientalismo verde que no ponga en discusión los privilegios de los más ricos, ni del sistema capitalista como modelo económico y cultural, la izquierda mexicana sigue anclada a un modelo cultural basado en la producción industrial y la dominación de la naturaleza, apostando por la repartición de la riqueza. Todo lo anterior ha generado una polarización basada en la desconfianza que

<sup>4</sup> Una cultura que privilegia la movilidad individual. Recientemente este concepto ha estado presente en material difundido por FFF.

hace que las acciones proambientales se atribuyen a rasgos propios de los sujetos que las llevan a cabo: si son de clase alta o medio alta, es ecologismo òfifiö o elitista; si son indígenas es por su cultura y cosmovisión (subdesarrollada); si son anarcopunk, feministas, o animalistas son radicales y atentan contra la cultura (autoritaria, machista y carnívora) mexicana, etcétera.

Conocer las distintas realidades que dentro del gran paraguas de los movimientos sociales mexicanos se dedican a la defensa del medio ambiente y promoción de prácticas proambientales, en áreas rurales y urbanas, permite a uno observar que la atención, sensibilidad y preocupación por el medio ambiente es algo que caracteriza a miles de personas que, aparentemente y desde un conocimiento superficial, no tendrían nada que ver las unas con las otras. Los debates que se pueden escuchar en colectivos muy diferentes entre ellos, así como sus prácticas, tienen muchos puntos en común, que no se visibilizan a causa de la fuerte polarización social, que tiene una base cultural e ideológica, y se fortalece en el desconocimiento de los movimientos. Un ejemplo, entre muchos otros, es pensar que vegetarianismo y veganismo son prácticas recientes y de clase media y media alta, cuando fueron introducidas en México por colectivos anarcopunk en los noventa que vendían tortas veganas por la calle y crearon comedores vegetarianos accesibles a las clases populares (Poma y Gravante, 2016).

En el caso de la nueva ola del MC también se observan prejuicios; por ejemplo, se pueden leer o escuchar comentarios que definen a XR como algo de elite y òde fueraö, y a FFF como un movimiento compuesto por jóvenes manipulados por alguien. También, existe la idea en algunas personas que FFF está compuesto por òñiños ricosö, volviendo al mismo prejuicio de clase que caracteriza a XR. Todos estos prejuicios sirven para desacreditar a las organizaciones y al movimiento mismo, y no se basan ni en datos ni en experiencia, sino en rumores y creencias preconstituidas que intentan justificar la falta de responsabilidad y respuesta frente a la crisis climática. Aunque no se encontraron investigaciones empíricas que nos permitan conocer los procesos psicosociales que llevan a construir estas narrativas en México, las fuertes críticas y acusaciones, en muchos casos agresivas, hacia Greta Thunberg en todo el mundo mostraron cómo detrás de ellas se escondían frustración, envidia, odio, misoginia, gerontocracia, entre otras cosas.

Entre los desafíos para que el MC pueda fortalecerse en México también influyen elementos como el nivel de empatía hacia otras personas o especies y de conciencia ambiental en la población, la cultura política del país y la

inseguridad (Gravante y Poma, 2020b, en prensa). También están los retos que emergen en el MC al vincularse con instituciones y actores gubernamentales. Para comprender esta última parte es necesario saber que en septiembre de 2019 tanto CSNC como FFF presentaron al actual gobierno federal (2018-2024) una demanda para que se reconociera la emergencia climática, así como pasó en otros países, regiones y ciudades del mundo. La respuesta de las autoridades mexicanas frente a tal demanda fue la negación, con respuestas tan vagas como la del presidente que el lunes 23 de septiembre, justo después de la marcha en la Ciudad de México, dijo: «Más que declarar emergencia climática, lo que tenemos que hacer es llevar a cabo acciones para regenerar el medio ambiente, para reforestar, para limpiar el agua y evitar que se siga contaminando» (Rodríguez, 2019), una respuesta que además de negar la importancia de la declaración no refleja la política ambiental de su administración.

En este capítulo no se tratarán las razones de esta respuesta institucional, que podría ser el objeto de otra investigación que indague en las razones e intereses de las autoridades en esta materia, sino el impacto que puede haber tenido o podrá tener esta respuesta en el MC. Como ya vimos en la primera parte de este apartado los movimientos transnacionales tienen que adaptarse a las condiciones y culturas de cada país. Así pues, un elemento que considerar para comprender el MC en México es que en nuestro país no hay un nivel de confianza en las instituciones como lo pueda haber en los países escandinavos, por ejemplo. Estas diferencias en la relación con las autoridades inciden en la participación, en las estrategias y en los impactos del movimiento.

Los datos de las encuestas cara a cara ( $n = 450$ ) y en línea ( $n = 39$ ) que se aplicó a los participantes de la marcha organizada en la Ciudad de México en la movilización global por el clima de septiembre de 2019 muestran claramente que alrededor de 60% de los encuestados (56.39% de los adultos y 67.19% de los jóvenes) están insatisfechos con el sistema democrático mexicano y desconfían del Estado y las empresas para la resolución del cambio climático.

En cuanto a su participación política, casi el 30% (29.66%) de los jóvenes encuestados se declararon interesados en la política y el 36.85% muy interesados (capítulo 8). De estos, en la encuesta en línea, solo el 25% declaró participar activamente en una organización ambientalista, comparado con el 42.86% de los adultos. Estos datos muestran la evidente desconfianza hacia los actores institucionales y empresariales, acompañada en los jóvenes por un escepticismo en las organizaciones ambientalistas. No sorprende entonces que

los jóvenes afirmen llevar a cabo acciones individuales como haber modificado su dieta, o llevar a cabo prácticas ambientales como el reciclaje. Estos datos permiten comprender porqué si el 97.76% de los encuestados afirmó la importancia de la declaración de la emergencia climática, solo el 19.38% afirmó que se esperaba que el gobierno mexicano la declarase, mientras el 59.88% pensaba que no y el restante 20.74% dudaba (no sé).

Además de confirmarse la falta de confianza en las autoridades en un 60% de los encuestados, podemos prever, aunque será necesario comprobarlo, que el casi 20% que tenía expectativas de que el gobierno declarara la emergencia climática se haya sentido defraudado y decepcionado por la respuesta del actual gobierno, aumentando así la desconfianza en las instituciones para una respuesta a la emergencia climática. Al vincular estos datos con el tema de la gobernanza climática, es posible comprender porqué en este contexto es muy difícil que soluciones desde lo alto (*top-down*) sean percibidas positivamente (capítulo 1). Este dato ya se había comprobado al entrevistar a activistas de grupos de base y de extracción popular que defienden el territorio (Poma, 2018), los cuales afirmaron sentir las medidas implementadas para enfrentar el cambio climático en la Ciudad de México como perjudiciales para los sectores populares.

A pesar de que México y la Ciudad de México cuentan con una legislación avanzada sobre cambio climático, la falta de aplicación del marco normativo, las medidas impuestas desde arriba y diseñadas sin ajustarse a las exigencias de la población, la poca o nula comprensión de la percepción de los ciudadanos sobre el cambio climático, y la total desatención hacia las demandas del movimiento climático y de los actores que defienden el medio ambiente, son todos elementos que generan las peores condiciones para la gobernanza climática.

A modo de cierre, el MC nos está mostrando que, a pesar de las muchísimas dificultades para consolidarse, una parte de la población, de la cual muchos son jóvenes, está preocupada y dolida por los impactos del cambio climático, se siente responsable, y en parte culpable, por su huella ecológica, y está exigiendo una respuesta por parte de las autoridades, en la que en su mayoría no confía, pero son necesarias para enfrentar la emergencia climática (capítulo 8). Atender las demandas del MC es probablemente la última oportunidad que tienen los gobiernos para no perder la legitimidad no solo de los participantes en el movimiento, sino también de aquellos ciudadanos preocupados y dolidos por los impactos del cambio climático, aun sin haberse organizado

colectivamente para enfrentar la emergencia climática (Rodríguez, I. A., en prensa). Construir una gobernanza climática que, de manera horizontal, democrática e inclusiva, opere para que la justicia social vaya de la mano de la justicia ambiental y climática, es la única oportunidad para superar la emergencia climática de manera democrática.

## **Conclusiones**

Presentar la nueva ola del movimiento climático en México responde a la exigencia de visibilizar un actor social que puede ser muy relevante para la implementación de la gobernanza climática. Comprender cómo un movimiento transnacional está echando raíces y se está desarrollando en los diferentes contextos nacionales y locales es un trabajo que necesita de mucho más tiempo, en términos de seguimiento y adquisición de datos. Sin embargo, destaca desde el principio, y con los datos a disposición, cuáles son las principales características y barreras que están enfrentando las y los activistas climáticos, así como comprender tanto la evolución del movimiento como sus logros y derrotas.

Si bien la literatura sobre movimientos sociales nos permite comprender las dinámicas propias del movimiento, esta tiene que ser completada con el conocimiento del contexto en el que se radica el movimiento. Por esta razón, el análisis se dividió en un primer apartado en el que se presentaron los nuevos actores involucrados para luego discutir algunos de los desafíos que enfrenta el movimiento. Las dificultades destacadas en el último apartado son necesarias para comprender lo difícil que puede ser fortalecer el movimiento climático en México, y entender así el inmenso esfuerzo de los activistas, jóvenes y menos jóvenes, que se están dedicando a eso (capítulo 6). Sumado a eso, la pandemia de COVID-19 ha imposibilitado la organización de marchas y acciones masivas en los últimos meses. Sin embargo, los activistas de las organizaciones mencionadas en este capítulo están trabajando desde el confinamiento para fortalecer sus demandas y estrategias, y preparar nuevas acciones.

La comprensión de las dificultades que enfrenta este movimiento puede también contribuir a tomar conciencia sobre la necesidad de apoyarlo y participar en él. Junto a las resistencias indígenas y rurales contra los megaproyectos, en las que se juegan la vida miles de personas para proteger al medio ambiente en todo el país (capítulo 3; capítulo 5), el activismo proambiental urbano en el que se inserta el movimiento climático ofrece la oportunidad de abrir un nuevo frente de lucha accesible a la mayoría de las

personas que viven en las ciudades. La confluencia de diferentes activismos proambientales es algo que aún está en construcción, pero que la emergencia climática podría promover, como nos dijo el coordinador de XR en México: «el cambio climático nos da la oportunidad de trabajar en una visión común desde los tres México: el indígena, el mestizo y el blanco» (E1\_XR).

En lo que concierne a las autoridades competentes, es crucial que tomen este movimiento en serio, pues su fracaso no será el de una generación de jóvenes sensibles al medio ambiente ni de viejos *hippies* ecologistas, sino de todos. Si todos los niveles de gobierno junto a los ciudadanos no actúan de manera rápida, decidida y radical, como está pidiendo el MC, lo que nos espera es un futuro caracterizado por el dolor, tristeza, desesperación, desigualdad e injusticia, a niveles muchos mayores de lo que estamos viviendo actualmente.

## Bibliografía

- ALMEIDA, P. (2020), *Los movimientos sociales. La estructura de la acción colectiva*, CLACSO, Buenos Aires.
- BEDALL, P. y Görg, C. (2014), «Antagonistic Standpoints: The Climate Justice Coalition Viewed in Light of a Theory of Societal Relationships with Nature», Dietz, M. y Garrelts, H. (eds.), *Routledge Handbook of the Climate Change Movement*, Routledge, New York, pp. 44-65.
- CHATTERTON, P.; Featherstone, D. y Routledge, P. (2012), «Articulating climate justice in Copenhagen: Antagonism, the commons, and solidarity», *Antipode*, volume 45, issue 3, pp. 602-620.
- DE MOOR, J.; Uba, K.; Wahlström, M.; Wennerhag, M.; De Vydt, M. (eds.) (2020), *Protest for a future II: Composition, mobilization and motives of the participants in Fridays For Future climate protests on 20-27 September, 2019, in 19 cities around the world*, Swedish Research Council for Sustainable Development, Goteburgo, <https://osf.io/asruw/>
- DELLA Porta, D. (ed.) (2007), *Global Justice Movement: Cross-national and Transnational Perspectives*, Routledge, Londres.
- DELLA Porta, D. (ed.) (2009), *Democracy in Social Movements*, Palgrave Macmillan. Londres.
- DELLA Porta, D. y Diani, M. (2014), *Los movimientos sociales*, Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), Madrid.
- DELLA Porta, D. y Parks, L. (2014), «Framing processes in the climate movement: from climate change to climate justice», Dietz, M. y Garrelts, H.

- (eds.), *Routledge Handbook of the Climate Change Movement*, Routledge, Nueva York, pp. 19-30.
- DI PAOLA, M. (2015), *Cambiamento climatico. Una piccola introduzione*, Luiss University Press, Roma.
- DIETZ, M. y Garrelts, H. (eds.) (2014), *Routledge Handbook of the Climate Change Movement*, Routledge, Nueva York, pp. 44-65.
- EXTINCTION Rebellion (2019), *This is not a drill*, Penguin, Reino Unido.
- GLOBAL Witness (2019), *¿Enemigos del Estado? De cómo los gobiernos y las empresas silencian a las personas defensoras de la tierra y del medio ambiente*, <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/enemigos-del-estado/>
- GÓNGORA, J. (1992), *El ecologismo en México*, De la Garza, E. (coord.), *Crisis y sujetos sociales en México*, volumen III, CIIH-UNAM/Porrúa, Ciudad de México.
- GÓNZALEZ, A. (1994), *Las luchas ecológico-sociales en México: perspectivas*, García-Guadilla, M. P. y Blauert, J. (eds.), *Retos para el desarrollo y la democracia: movimientos ambientales en América Latina y Europa*, Fundación Friedrich Ebert de México/Editorial Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela, pp. 191-104.
- GRAVANTE, T. y Poma, A. (2020a), *El papel del activismo socioambiental de base en la nueva ola del movimiento climático (2018-2020)*, *Agua y Territorio/Water and Landscape*, volumen 16, Universidad de Jaén, España, pp. 11-22.
- GRAVANTE, T. y Poma, A. (2020b), *México*, De Moor, J.; Uba, K.; Wahlström, M.; Wennerhag, M.; De Vydt, M. (eds.) (2019), *Protest for a future II: Composition, mobilization and motives of the participants in Fridays For Future climate protests on 20-27 September, 2019, in 19 cities around the world*, Swedish Research Council for Sustainable Development, Goteburgo, pp. 160-176, <https://osf.io/asruw/>
- GRAVANTE, T. y Poma, A. (en prensa), *Un diagnóstico de la nueva ola del movimiento climático: el caso de Friday For Future en México*, Poma, A. y Gravante G. (coords.), *Generando conciencia sobre el cambio climático*, IIS-UNAM, Ciudad de México.
- INTERGOVERNMENTAL Panel on Climate Change (IPCC) (2018), *Global warming of 1.5 °C. An IPCC special report on the impacts of global warming of 1.5 °C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat*

- of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty* [Masson-Delmotte, V.; Zhai, P.; Pörtner, H.-O.; Roberts, D.; Skea, J.; et al. (eds.)], OMM/PNUMA, [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/06/SR15\\_Full\\_Report\\_High\\_Res.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/06/SR15_Full_Report_High_Res.pdf)
- JASPER, J. M. (1997), *The Art of Moral Protest*, University of Chicago Press, EUA.
- KLEIN, N. (2015), *Esto lo cambia todo. El capitalismo contra el clima*, Ediciones Paidós, Barcelona.
- KNIGHTS, S. (2019), "Introduction: The story so far", *Extinction Rebellion, This is not a drill*, Penguin, Reino Unido, pp. 21-29.
- LEFF, E. (1994), "El movimiento ambiental y las perspectivas de la democracia en América Latina", García-Guadilla, M. P. y Blauert, J. (eds.), *Retos para el desarrollo y la democracia: movimientos ambientales en América Latina y Europa*, Fundación Friedrich Ebert de México/Editorial Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela, pp. 41-56.
- LEFF, E. (1996), "Ambiente y democracia: los nuevos actores del ambientalismo en el medio rural mexicano", De Grammont, H. C. y Tejera, H. (coords.), *La sociedad rural mexicana frente al nuevo milenio. Volumen IV. Los nuevos actores sociales y procesos políticos en el campo*, UAM-Azcapotzalco/UNAM/INAH/Plaza y Valdés, México, pp. 35-63.
- LEYVA, A.; García, C. y Juárez, J. C. (2019), *Informe sobre la situación de las personas defensoras de los derechos humanos ambientales*, Centro Mexicano de Derecho Ambiental, México, [https://www.cemda.org.mx/wp-content/uploads/2019/03/Informe\\_defensores.pdf](https://www.cemda.org.mx/wp-content/uploads/2019/03/Informe_defensores.pdf)
- POMA, A. (2018), "El papel de las emociones en la respuesta al cambio climático", *Interdisciplina*, volumen 6, número 15, mayo-agosto, UNAM, México, pp. 191-214.
- POMA, A. (2019), "Los impactos emocionales del reporte especial del IPCC", Rueda, J. C. (ed.), *¿Aún estamos a tiempo para el 1.5 °C? Voces y Visiones sobre el Reporte Especial del IPCC*, Programa de Investigación en Cambio Climático, UNAM, México, pp. 177-195, [http://www.pincc.unam.mx/DOCUMENTOS/LIBRO/aunestamosatiempo\\_isbn.pdf](http://www.pincc.unam.mx/DOCUMENTOS/LIBRO/aunestamosatiempo_isbn.pdf)
- POMA, A. y Gravante, T. (2016), "Fallas del sistema: Un análisis desde abajo del movimiento anarcopunk en México", *Revista Mexicana de Sociología*, volumen 78, número 3, IIS-UNAM, pp. 437-467.
- RODRÍGUEZ, A. (2019), "Más que declarar emergencia climática hay que regenerar el medio ambiente: AMLO", *Proceso*, México, <https://>

www.proceso.com.mx/600691/mas-que-declarar-emergencia-climatica-hay-que-regenerar-el-medio-ambiente-amlo

- RODRÍGUEZ, I. A. (en prensa), "Percepción y respuesta al cambio climático. El caso de la asociación civil Amigos de los Viveros", Poma, A. y Gravante, G. (coords.), *Generando conciencia sobre el cambio climático*, IIS-UNAM, México.
- SHIVA, V. (2019), "Foreword", *Extinction Rebellion, This is not a drill*, Penguin, Reino Unido, pp. 15-20.
- TADEO, J. (2018), *Contándolo desde adentro. Una crítica a las COPs desde la Justicia Climática*, Astillero Publicaciones, Toluca, México.
- TOKAR, B. (2014), *Toward Climate Justice: Perspectives on the Climate Crisis and Social Change*, New Compass Press, Porsgrunn, Noruega.
- VITZ, M. (2018), *A City on a Lake. Urban Political Ecology and the Growth of Mexico City*, Duke University Press, Durham, EUA.
- WAHLSTRÖM, M.; Kocyba, P.; De Vydt, M. y De Moor, J. (eds.) (2019), *Protest for a future: Composition, mobilization and motives of the participants in Fridays For Future climate protests on 15 March, 2019 in 13 European cities*, [https://protestinstitut.eu/wp-content/uploads/2019/07/20190709\\_Protest-for-a-future\\_GCS-Descriptive-Report.pdf](https://protestinstitut.eu/wp-content/uploads/2019/07/20190709_Protest-for-a-future_GCS-Descriptive-Report.pdf)

# 8. LOS VALORES DE LAS JUVENTUDES FRENTE A LA POLÍTICA DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN MÉXICO: UNA APROXIMACIÓN DESDE EL MODELO AXIOLÓGICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

**Jesús Rivero Casas**  
**Tonatiuh Olimpo Martínez Paredes**

## **Introducción**

La consolidación de los regímenes democráticos ha traído a discusión el proceso decisorio de las políticas públicas. Los esquemas de gobernanza han permitido incorporar nuevos actores en la esfera de la toma de decisiones como son: los ciudadanos, a través de las Organizaciones de la Sociedad Civil (osc), y los empresarios (capítulo 1). En el caso de las políticas de cambio climático, si bien se han realizado varios esfuerzos por incorporar en las discusiones a las osc, es muy poco lo que se ha avanzado en establecer mecanismos de diálogo con los actores juveniles, quienes representan, en cierta medida, a los futuros agentes de cambio para revertir los efectos del calentamiento global (O'Brien, *et al.*, 2018).

Gran parte de la necesidad de que los jóvenes sean incluidos en los esquemas de la gobernanza climática radica en que, por sus características etarias, presentan una distinción física, emocional y social frente al resto de la población, lo que se traduce en una serie de marcos referenciales con los cuales se concibe la vida social y el manejo de los asuntos públicos (Cejudo, 2010; capítulo 7). Los jóvenes no solamente deben ser reconocidos como un grupo distinto, sino como uno que debe ser representado a través de la participación directa en la gobernanza de las políticas públicas (Rivero, 2019). Lo anterior puede cobrar relevancia si señalamos que muchas veces los valores de los jóvenes distan mucho de aquellos que la propia política pública persigue y promueve, dando como resultado que las políticas de cambio climático estén

alejadas de la forma en la que los jóvenes conciben las prioridades en el combate al cambio climático (capítulo 6).

Por lo anterior, resulta indispensable conocer en qué medida y forma los valores de los jóvenes se encuentran incluidos en la política de cambio climático en México y reflexionar sobre las implicaciones que esto tiene en la gobernanza de la política de cambio climático. Este capítulo pretende ser un análisis comparativo entre los valores de los jóvenes y aquellos expresados en la Ley General de Cambio Climático (LGCC) a través del uso del Modelo Axiológico de las Políticas Públicas,<sup>1</sup> que hemos desarrollado con el fin de dar luz sobre el debate en torno a que en ocasiones las políticas públicas son contenedores de los valores y cosmovisiones de los *policy makers* más que de las principales poblaciones beneficiarias. Con su aplicación en este capítulo, pretendemos aportar al estudio de las políticas públicas desde una nueva arista epistemológica y heurística, en esta ocasión aplicada al tema de los jóvenes y las políticas de cambio climático.

Este capítulo se encuentra estructurado en tres apartados. En el primero presentamos una reflexión teórica sobre los jóvenes y la forma en que deben ser vinculados en la gobernanza de la política de cambio climático. En el segundo, explicamos la metodología utilizada para poner en marcha el modelo de análisis mencionado. En el tercero exponemos los resultados y su discusión.

## **Los jóvenes y la gobernanza de las políticas de cambio climático**

### **Los jóvenes, entre el reconocimiento y la participación en las políticas públicas**

Los jóvenes son un segmento de la población con características específicas que los distingue del resto. Representan un grupo de personas con una definición de identidad colectiva, con una serie de valores que practican a diario y que guían su forma de entender la vida y el futuro. De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas (ONU) actualmente, según su definición, habitan el planeta 1 200 millones de jóvenes, componiendo el 16% del total. En México, según el censo realizado por el INEGI en 2020, habitan 37 764 587.

La definición de lo que es ser joven es aún muy debatida. Para fines estadísticos, la ONU señala que se trata de aquellas personas comprendidas

<sup>1</sup> El Modelo Axiológico de Políticas Públicas es un modelo de análisis desarrollado en mayor medida por Tonatiuh Martínez en su investigación doctoral en la UNAM.

entre los 15 y 24 años. La Organización Mundial de la Salud (OMS) define la juventud como una etapa entre los 18 y 30 años. En nuestro país, la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE) define a los jóvenes como aquellas personas que se encuentran en el rango de entre los 12 y 29 años, mismo rango que ratifica la Ley de Derechos de las Personas Jóvenes de la Ciudad de México.

Adicionalmente a las definiciones sobre la juventud por rango de edad, las cuales hacen referencia a las características biológicas, es necesario comprender que esta se encuentra determinada por el contexto social y político. Villa (2011) señala que la juventud no debe comprenderse bajo las variables biológicas solamente, sino también bajo una condición social; es decir, como una forma de presentarse, estar y desenvolverse en la sociedad. En el mismo sentido, Filardo (2009) señala que la juventud es un constructo de la sociedad, lo cual implica que deriva de las relaciones sociales establecidas en un contexto particular y, por lo tanto, se desarrollan una serie de manifestaciones que dan lugar a expresiones sobre lo que es la juventud.

Se puede afirmar que las juventudes emergen no solo en el espacio social, sino en el espacio público, intentando incidir en la forma en que la sociedad es gobernada y la forma en la que las políticas públicas los afectan. Para ello, usan los canales de participación institucionalizada pero también la organización social, generando nuevos valores que se expresan a través de distintas formas de concebir el mundo. Para Aguilar (2011), los jóvenes se han desvinculado de las formas tradicionales de participar en la política de la toma de decisiones por una especie de desilusión y desencanto, y han seguido entonces su camino a partir de la organización popular y civil. De esta forma, la movilización juvenil y la participación institucionalizada son una forma de afectar el gobierno de la sociedad haciendo notoria su presencia y tratando de promover e instalar ciertos valores a través de las políticas públicas (capítulo 7).

### ***La gobernanza del cambio climático***

El cambio climático ha sido uno de los temas de mayor relevancia en las agendas de gobierno de los últimos años (véase el volumen 1 de esta obra). La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático lo define en su artículo 1 como el òcambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera

mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante periodos de tiempo comparables (ONU, 1993). En el mismo modo, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC) lo define como la variación del estado del clima identificable (por ejemplo, mediante pruebas estadísticas) en las variaciones del valor medio y/o en la variabilidad de sus propiedades y que persiste durante largos periodos de tiempo, generalmente decenios o periodos más largos. Si bien parte de la explicación del cambio climático puede deberse a una serie de factores y dinámicas naturales, también puede deberse a las implicaciones de las actividades humanas. Es por ello que el grupo de expertos distingue entre dos tipos de cambio climático, abrupto y asegurado. El primero se refiere a cambios a gran escala con una temporalidad definida que perturba los sistemas naturales y humanos. El segundo se refiere también a dinámicas naturales, pero al que también se suman los efectos de las actividades humanas (IPCC, 2013).

Lo anterior convierte el tema del cambio climático en un problema global con implicaciones en todos los países del orbe, pero con efectos disímiles, es decir, en distinta magnitud según cada país. Ello también explica por qué a pesar de que los esfuerzos por su mitigación deberían ser globales, algunos países han abandonado los acuerdos internacionales. Por ejemplo, Rusia y Estados Unidos abandonaron el Protocolo de Kioto, en tanto Canadá ha aumentado sus emisiones de gases de efecto invernadero (Freedman, 2009).

Ahora, el cambio climático no solo se presenta como un fenómeno natural sino social por los efectos que tiene en la vida colectiva. Antal (2012) asegura que el cambio climático representa un problema muy complejo, no solo como asunto natural sino también social debido a la relación recíproca naturaleza-sociedad, òpor un lado, la generación de gases de efecto invernadero (GEI) se relaciona con prácticamente todas las actividades que realiza la humanidad y, por el otro, los impactos del cambio climático permea prácticamente todos los ámbitos vinculados con el desarrollo económico y social. Asimismo, Zamora (2015) enfatiza los efectos del cambio climático en el combate a la pobreza y el bienestar, òel cambio climático es un factor de riesgo para el éxito de las acciones encaminadas a la reducción de la pobreza, para la seguridad alimentaria, la salud pública, educación, en general para el desarrollo humano.

Es por esta razón que el tema se ha convertido en una de las prioridades de las agendas políticas públicas. Ahora, la forma de atender esta problemática es lo que ha dado lugar a la gobernanza del cambio climático (Solorio y

Miranda, 2019). La gobernanza no es otra cosa que un mecanismo por el cual distintos actores, como el sector empresarial, la sociedad civil y los gobiernos intentan resolver una problemática sobre los principios de la cooperación, la responsabilidad, la transparencia, la igualdad y la libertad (ONU, 2006). De esta forma la gobernanza del cambio climático está relacionada con la forma en la que se toman las decisiones entre diversos actores con el fin adaptarse y mitigar sus efectos (capítulo 1).

La gobernanza de la política de cambio climático envuelve la coordinación de actores desde distintos niveles, tanto geográficos como sociales, de la multiplicidad de perspectivas que aporten distintas soluciones y de aproximaciones de largo plazo (Frohlich y Knieling, 2013; Solorio y Miranda, 2019). La gobernanza, bajo lo anteriormente mencionado, supone entonces atender el problema del cambio climático no solamente con la coordinación de grandes actores como gobiernos e instituciones globales, sino con la perspectiva de los actores sociales como los ciudadanos representados por sectores interesados de las sociedades.

### ***Los jóvenes en relación con la gobernanza de la política de cambio climático***

Como se ha mencionado, los jóvenes tienen una participación activa en la vida pública y social (capítulo 7). Es por ello que, en relación con las acciones de adaptación y mitigación del cambio climático, los jóvenes han mostrado una preocupación importante en lo concerniente a la gobernanza de las políticas de cambio climático debido a que ellos enfrentarán las consecuencias de las decisiones que hoy se tomen, por ejemplo, vivirán con concentraciones de gases de efecto invernadero y temperaturas del planeta superiores a las que hoy tenemos, lo cual los ha llevado a plantearse las capacidades de desarrollo hacia el futuro y, por lo tanto, son un sector de la población que expresa distintos valores y responsabilidades frente al tema del cambio climático (O'Brien *et al.*, 2018).

Por lo anterior, el análisis de los valores que conforman los marcos referenciales que sostienen los jóvenes respecto al cambio climático resulta de gran importancia para comprender la forma en que se presenta la gobernanza de las políticas de cambio climático en relación con este grupo etario. Por ejemplo, si es que las políticas implementadas tienen cierta compatibilidad con los valores que los jóvenes tienen al respecto. A continuación se presenta

un estudio sobre la compatibilidad de los valores de un pequeño grupo de jóvenes respecto a la política de cambio climático expresada en la LGCC.

### **El estudio de los valores en la gobernanza del cambio climático**

El objetivo de los procesos de gobernanza es el de decidir colectivamente las políticas públicas, siendo estas entendidas tradicionalmente como un proceso de decisiones, acciones, inacciones, actividades, alianzas, argumentos, instrumentos, interacciones desarrolladas por los gobiernos y la sociedad para resolver problemas públicos. En este sentido, las políticas públicas se expresan a través de leyes, planes, prestaciones, programas, reglamentos y servicios. En la actualidad, la definición de políticas públicas continúa en debate, se agregan ciertas características esenciales y se desarrollan nuevos modelos de análisis (Parsons, 2012).

Los esquemas de la gobernanza de las políticas públicas, entonces, involucran una serie de actores que buscan definir una política específica que atienda un problema público (Moreau, 2003; Sorensen y Torfing, 2008). Si bien es cierto que las políticas públicas son elaboradas con un objetivo preciso, también es cierto que este objetivo está ligado a los grupos de interés que participan en el proceso decisorio. Los interesados en resolver ciertos problemas públicos buscan hacerlo en relación con sus marcos de referencia, los cuales se expresan a través de valores sobre los cuales se concibe el mundo y la sociedad (Cejudo, 2010).

De entre las recientes propuestas teóricas y metodológicas más innovadoras sobre el análisis de las políticas públicas, podemos destacar la Teoría Elección Racional Institucional (Ostrom, 2010), el Marco de las Corrientes Múltiples (Zahariadis, 2010), la Construcción Social y Diseño de Políticas (Ingram *et al.*, 2010), el Enfoque de Redes (Adam y Kriesi, 2010), la Teoría del Equilibrio Interrumpido (True *et al.*, 2010), el Marco de las Coaliciones Promotoras (Sabatier y Weible, 2010) y los Modelos de innovación y difusión (Berry y Berry, 2010). Lo cierto, sin embargo, es que ninguna de estas propuestas muestra una preocupación profunda por el estudio de los valores contenidos en las propias políticas o que promueven los beneficiarios y *policy makers* al interior del *policy process*. De hecho, tan solo un pequeño número de teóricos, clásicos y contemporáneos, consideran que es importante estudiar cómo impactan los valores el desarrollo y efectividad de las políticas. Yehezkel Dror (2013) estima, por ejemplo, que es necesario construir una teoría operacional de los valores

que incluya una morfología, taxonomía y medida de los valores para la elaboración, implementación, evaluación y análisis de las *políticas públicas*.

Ante la necesidad de estudiar los valores de los jóvenes en la política de cambio climático, proponemos el Modelo Axiológico de las Políticas Públicas como herramienta metodológica para la elaboración y el análisis de políticas públicas. Este modelo permite realizar un análisis desde cuatro dimensiones. La primera está destinada al *análisis axiológico*, el cual consiste en la identificación, jerarquización y compatibilidad de los valores inmersos en la política pública y de los actores que participan; la segunda corresponde al estudio e identificación de los *valores* de los *policy makers*; la tercera desarrolla un análisis de los actores que intervienen en cada una de las etapas y; la cuarta es transversal y consiste en determinar los *valores* de los beneficiarios. A través de este modelo es posible determinar si los valores de los jóvenes se encuentran contemplados y en qué medida en la política de cambio climático.

El Modelo Axiológico de las Políticas Públicas es una herramienta metodológica que permite identificar los valores inmersos en una política pública y los valores de los actores que participan en las mismas. Su objetivo consiste en conocer, jerarquizar y alinear los valores de las políticas públicas con los valores de sus participantes con la finalidad de lograr una mayor efectividad de las acciones y decisiones gubernamentales (en ocasiones de la mano de la sociedad, actores políticos, civiles, económicos y medios de comunicación) para la resolución de problemas públicos.

### ***Metodología***

La metodología implementada interpreta y compara los valores de la política de cambio climático y de los jóvenes a partir del método de análisis cualitativo y cuantitativo de contenido. En primera instancia se llevó a cabo una investigación que hizo una interpretación y comprensión de la información que se recabó sobre la forma en que los jóvenes conciben y jerarquizan las problemáticas sociales y las prioridades de las políticas públicas relacionadas al cuidado del ambiente. Posteriormente se realizó una cuantificación de los valores que la política pública expresa en relación con el combate al cambio climático con el fin de hacer una interpretación de la compatibilidad con los marcos referenciales que expresaron los jóvenes.

El Modelo Axiológico de las Políticas Públicas contiene varias dimensiones de análisis, entre las que podemos mencionar: las propias políticas públicas y

los actores (analistas, beneficiarios, hacedores, etc.) que participan en estas. En el caso específico de este estudio se realizará el análisis desde dos niveles: la política pública y los jóvenes interesados en temas de cambio climático, con la finalidad de determinar la compatibilidad axiológica.

En el primer nivel de análisis se realizaron 27 entrevistas a jóvenes pertenecientes a organizaciones de la sociedad civil, cuyo tema de trabajo principal es el cambio climático. Derivado de este ejercicio fue posible identificar los valores de los jóvenes respecto a su afinidad ideológica y la política de cambio climático.

En el segundo nivel se elaboró un análisis de contenido cuantitativo de los valores identificados en la LGCC (2018), que son fundamentales para el desarrollo de políticas públicas de cambio climático. Cabe recordar que la LGCC es el instrumento más importante del gobierno federal en materia de cambio climático.

Como consecuencia de los dos análisis se obtuvo una comprensión de la forma en que los jóvenes interesados en el tema del cambio climático se encontraban ubicados en cuanto a valores que pueden considerarse más conservadores o liberales y los temas que más les interesan al respecto. De igual manera se construyó el Índice de Variabilidad Axiológica de Políticas Públicas (IVAPP) por medio del cual se estableció el nivel de compatibilidad axiológica entre las dos dimensiones analizadas. A continuación, en la tabla 8.1 se presenta la jerarquización de compatibilidad axiológica.

**Tabla 8.1**  
**Índice de Variabilidad Axiológica de las Políticas Públicas**  
**y compatibilidad axiológica**

IVAPP	Compatibilidad axiológica
10-25	Compatibilidad perfecta
26-50	Compatibilidad semiperfecta
51-75	Compatibilidad seminula
76-100	Compatibilidad nula

Fuente: Elaboración propia.

El valor del IVAPP es el resultado de la suma de Indicadores de Variabilidad Axiológica (INVA) del comportamiento de cada valor identificado en los sujetos y objetos de análisis, es decir:

$$IVAPP = INVA1 + INVA2 + INVA3 + \dots + INVAN$$

A partir del INVA se estableció la variabilidad en la jerarquización de cada uno de los valores en los entes analizados. El indicador se obtiene de la diferencia de posición del valor  $n$  del primer análisis y la posición del mismo valor en el segundo análisis, expresado de la siguiente forma.

$$1Va1 \text{ ó } Va2 = INVA1$$

(1Va1 = Valor en la posición 1 del primer análisis  
Va2 = Valor de la posición del Va1 en el segundo análisis)

$$2Va1 \text{ ó } Va2 = INVA2$$

(2Va1 = Valor en la posición 2 del primer análisis  
Va2 = Valor de la posición del 2Va1 en el segundo análisis)

$$NVa1 \text{ ó } Va2 = INVAN$$

(NVa1 = Valor en la posición N del primer análisis  
Va2 = Valor de la posición del NVa1 en el segundo análisis)

Es preciso señalar que a partir del resultado individual de cada indicador se logró establecer el INVA de cada valor, por lo que se establece la siguiente tabla:

**Tabla 8.2**  
**Indicadores de variabilidad axiológica**

INVA	Variabilidad axiológica
1-2	Baja
3-4	Media baja
4-6	Media
7-8	Media alta
9-10	Alta

Fuente: Elaboración propia.

### **Resultados**

#### *Valores e ideología en los jóvenes en relación con el cambio climático*

La mayoría de los participantes en el estudio se halla entre los 25 y 29 años de edad, y cuenta con instrucción universitaria. Viven en el centro del país y se encuentran ligados a una asociación civil en defensa del medio ambiente.

Inicialmente, los participantes en el estudio fueron cuestionados sobre una serie de temas con el fin de identificar sus valores y ubicarlos dentro del espectro ideológico. Entre los distintos distractores se insertaron temas que nos permitieron conocer su opinión sobre la religión, el ejercicio de la sexualidad, el racismo, la espiritualidad y el sida. De esta forma se logró identificar que la mayoría de los jóvenes participantes se mostraron preocupados por las problemáticas sociales relacionadas con las desigualdades sociales y menos con los privilegios, prácticas e instituciones que las perpetúan. En una siguiente batería de preguntas fueron cuestionados sobre ciertas problemáticas sociales que nos permitieron conocer sus valores, mostrando nuevamente su inclinación hacia la atención de las causas estructurales.

En este sentido, se puede decir que los jóvenes que se encuentran preocupados y relacionados con los temas del medio ambiente y el cambio climático ejercen valores más liberales en términos de que comprenden su realidad social de una forma más alejada de las cosmovisiones y prácticas que mantienen el orden social desde las ideologías tradicionales o conservadoras. Los participantes reflejaron una mayor preocupación por el medio ambiente que por problemáticas que son más palpables o visibles en el día a día. En general, los jóvenes estuvieron preocupados por sus estudios universitarios y trabajo, pero manifestaron una clara preocupación por el ocio y el tiempo libre, lo que nos permite asumir que pertenecen a uno de los grupos de la población con mayores oportunidades, lo que les permite dedicar parte de sus actividades a la concientización del medio ambiente y la lucha contra el cambio climático más que por causas que los pudieran afectar directamente como la pobreza o el racismo.

De esta forma, es posible decir que, por sus valores, los jóvenes mayormente relacionados con el tema del cambio climático son aquellos que de alguna forma han satisfecho sus necesidades sociales y están preocupados por promover agendas de cambio que modifiquen el *statu quo*. Sus valores los vuelven más proclives a buscar y promover acciones más radicales de las que se han promovido hasta ahora. Quizá por ello, en cuanto a las prioridades que mostraron en relación con la política de cambio climático, la mayoría se inclinó más por promover el desarrollo sustentable, el cuidado del ambiente, cobrar conciencia del efecto invernadero que por la adaptación al cambio climático o el control de los gases de la emisión de gases.

*Variabilidad axiológica de los valores juveniles y la política de cambio climático en México*

Al tomar como herramienta metodológica de análisis el Modelo Axiológico de las Políticas Públicas se han obtenido resultados sobresalientes entre los valores identificados en la LGCC y los jóvenes interesados en el cambio climático. En el primer nivel de análisis se realizó una búsqueda exhaustiva de los valores contenidos en la LGCC y se establecieron las frecuencias de cada uno de estos con la finalidad de identificarlos y jerarquizarlos.

Cabe mencionar que la LGCC cumple con cuatro funciones de política pública en materia de cambio climático. Primero, es el instrumento de política pública más importante de México en la materia; segundo, contiene los valores de los legisladores, personal de las entidades gubernamentales y miembros de organizaciones de la sociedad civil quienes participaron en el proceso de elaboración; tercero, es el ordenamiento jurídico que contiene los pilares de política pública en materia de cambio climático y; cuarto, al ser una ley general obliga a los estados de la Federación a su observancia y al establecimiento de su propia normatividad en la materia.

Del análisis desarrollado se obtuvieron los siguientes resultados en cuanto a la presencia de los siguientes valores:

**Tabla 8.3**  
**Resultados de presencia de valores**

	<b>Valores</b>	<b>Frecuencia</b>
1	Cambio climático	209
2	Efecto invernadero	32
3	Medio ambiente	31
4	Adaptación al cambio climático	23
5	Emisiones de gases[1]	13
6	Desarrollo urbano	9
7	Equilibrio ecológico	9
8	Desarrollo sustentable	8
9	Emisiones de carbono	8

Fuente: Elaboración propia.

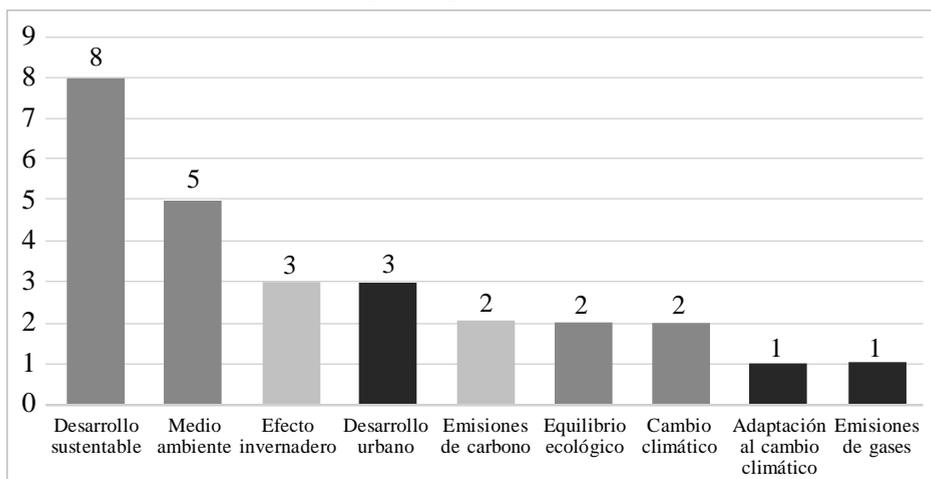
Como se puede observar, el valor cambio climático es el que más frecuencias obtuvo con un total de 232, seguido de efecto invernadero con 32, medio

ambiente con 31 y adaptación al cambio climático con 23. Este resultado se deriva de que en LGCC están contenidas todas las directrices de política pública y su materia fundamental es el cambio climático.

Es preciso señalar que la propia LGCC tiene entre sus objetivos establecer y definir los conceptos fundamentales en materia de cambio climático para evitar interpretaciones equivocadas. Por lo anterior, es necesario rescatar el concepto de cambio climático, el cual es definido como la variación del clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana, que altera la composición de la atmósfera global y se suma a la variabilidad natural del clima observada durante periodos comparables (LGCC, artículo 3).

Ahora bien, en el segundo nivel de análisis se realizaron 27 entrevistas a jóvenes quienes participan en alguna organización social o institución cuyo eje temático principal es el cambio climático. En este ejercicio se les pidió a los participantes que establecieran del 1 al 9 (siendo 1 el más importante) los temas que debería atender la política climática del gobierno federal, del cual se obtuvieron los siguientes resultados.

**Gráfica 8.1**  
**Resultados de la encuesta a jóvenes acerca de la importancia de distintos temas a atender por la política climática en México**



Fuente: Elaboración propia.

Derivado de los dos análisis anteriores se estableció el valor del INVA de cada uno de los valores y se expresan en la siguiente tabla:

**Tabla 8.4**  
**Tabla de los Indicadores de Variabilidad Axiológica**

Valores	INVA	Variabilidad axiológica
Cambio climático	6	Media
Efecto invernadero	1	Baja
Medio ambiente	1	Baja
Adaptación al cambio climático	4	Media baja
Emisiones de gases	4	Media baja
Desarrollo urbano	2	Baja
Equilibrio ecológico	1	Baja
Desarrollo sustentable	7	Media alta
Emisiones de carbono	4	Media baja

Fuente: Elaboración propia.

Los valores que tienen una òbaja variabilidad axiológica son: Desarrollo urbano, Efecto invernadero, Equilibrio ecológico y Medio ambiente. Así también, es preciso señalar que ningún valor tiene òalta variabilidad axiológica.

Finalmente, con la información analizada y a través del IVAPP, es posible afirmar que existe una *compatibilidad semiperfecta* entre los valores contenidos en la LGCC y los valores de los jóvenes interesados en el tema del cambio climático, ya que el índice es de 30.

### **Conclusiones: los jóvenes y los retos de la gobernanza del cambio climático**

Los jóvenes son un grupo de la población que por sus características físicas, emocionales e intelectuales se diferencian de la población dominante. Esto los hace insertarse en la sociedad de una forma desaventajada y les impone retos para su completo desarrollo. Es por ello que la juventud es también una identidad sociocultural a partir de la cual se adquieren y promueven valores con el fin de afectar la realidad social.

Los jóvenes en México han encontrado distintas maneras de organizarse para la reproducción de sus identidades sociales y enfrentar de mejor manera

las circunstancias que se les presentan en la vida diaria. En este sentido, el propósito de este estudio fue comprender de qué manera los valores y marcos referenciales de los jóvenes se encuentran presentes en la política de cambio climático.

Partiendo de la premisa de que las políticas públicas son cursos de acción que envuelven en su gobernanza la participación de diversos actores, se planteó la posibilidad de desarrollar un análisis que nos permitiera acceder a los pocos jóvenes que participan formalmente en asociaciones y colectivos relacionados con el tema del cambio climático. Seguimos, entonces, una estrategia de investigación cualitativa que, al adecuarse a las condiciones de la cantidad de informantes disponibles, nos proveyera de una muestra teórica más que una probabilística. Es por esto que nuestros resultados y análisis no son concluyentes. Es decir, no representan la realidad que experimentan los jóvenes del país en relación con las políticas ambientales, pero sí nos ofrecen escenarios que derivan de una porción de ellos y nos plantean interrogantes por explorar en el proceso de elaboración, análisis y evaluación de las políticas de cambio climático.

Los resultados muestran que en general los jóvenes interesados en el cuidado del ambiente y el problema del cambio climático tienen valores que hemos clasificado como liberales, es decir, tendientes al cambio del *statu quo*. Esto los hace proclives a considerar apropiadas las medidas de cambio radical para la mitigación de los efectos del cambio climático, por ejemplo, su preocupación por promover el desarrollo sustentable, el cuidado del ambiente y la concientización del efecto invernadero más que la adaptación. Al comparar estos valores con aquellos presentes en la LGCC esperábamos encontrar una contraposición fuerte. Sorprendentemente, hay una importante compatibilidad. El IVAPP que se desarrolló arrojó que hay una compatibilidad semiperfecta entre los valores observados en la ley y aquellos de los jóvenes que participaron en el estudio.

A pesar de dicha compatibilidad, la mayor parte de los jóvenes señalaron no haber participado en algún momento o etapa en el proceso de elaboración de la política de cambio climático y tampoco en algún ejercicio de evaluación. Esto, finalmente abre ciertas interrogantes para un estudio mayor sobre la legitimidad de esa compatibilidad en la cual pudiera no haber un ejercicio real de gobernanza juvenil de la política de cambio climático.

## Bibliografía

- ADAM, S. y Kriesi, H. (2010), "El enfoque de redes", Sabatier, P. (ed.), *Teorías del proceso de las políticas públicas*, Proyecto de Modernización del Estado/ Westview Press, Buenos Aires, pp. 139-166.
- AGUILAR, F. (2011), "Los jóvenes: ¿El desencanto de la política?", Aguilar, F. y García, R. (coords.), *Cultura y jóvenes en México. Miradas diversas*, Conaculta, México.
- AGUILAR, L. (2009), "Marco para el análisis de las políticas públicas", Mariñez, F. y Garza, V. (coords.), *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*, Miguel Ángel Porrúa, México.
- AGUILAR, L. (2010a), "Introducción", Aguilar, L. (comp.), *Política pública*, Biblioteca Básica de Administración Pública del D. F./Siglo XXI Editores, México.
- AGUILAR, L. (2010b), *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*, Fundación Friedrich Naumann para la Libertad, México.
- ANTAL, E. (2012), "Introducción. El futuro del régimen del cambio climático y el papel de América del Norte, una perspectiva histórica y analítica", *Norteamérica*, año 7, número especial, CISAN-UNAM, México.
- ARELLANO, D., y Blanco, F. (2013), *Políticas públicas y democracia*, Instituto Federal Electoral, México.
- ASAMBLEA Legislativa del Distrito Federal, VI Legislatura (2015), Ley de los Derechos de las Personas Jóvenes en la Ciudad de México, México, [https://oig.cepal.org/sites/default/files/2015\\_leyjovenes\\_df.pdf](https://oig.cepal.org/sites/default/files/2015_leyjovenes_df.pdf)
- BERRY, F. y Berry, W. (2010), "Modelos de innovación y difusión en el estudio de las políticas públicas", Sabatier, P. (ed.), *Teorías del proceso de las políticas públicas*, Proyecto de Modernización del Estado/Westview Press, Argentina, pp. 241-281.
- CEJUDO, G. M. (2010), "Discurso y políticas públicas. Enfoque constructivista", Merino, M. y Cejudo, G. M. (comps.), *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*, FCE-CIDE, México, pp. 93-126.
- DROR, Y. (2013), "Prolegómenos para las ciencias de políticas", Aguilar, L. F., *Antologías de política pública I: El estudio de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 119-147.
- FILARDO, V. (2009), "Juventud como objeto, jóvenes como sujetos", *Revista de Ciencias Sociales*, número 25, diciembre, Universidad de la República, Uruguay, pp. 6-9.

- FREEDMAN, L. (2009), *Climate change (Writing the Critical Essay: An Opposing Viewpoints Guide)*, Greenhaven Publishing, New York.
- FROHLICH, J. y Knieling, J. (2013), "Conceptualising climate change governance", Knieling, J. y Filho, W. (eds.), *Climate change governance*, Springer, Alemania, pp. 9-26.
- INGRAM, H.; Schneider, A. L. y deLeon, P. (2010), "La construcción social y el diseño de políticas", Sabatier, P. (ed.), *Teorías del proceso de las políticas públicas*, Proyecto de Modernización del Estado/Westview Press, Buenos Aires, pp. 99-136.
- INSTITUTO Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2020), Resultados del Censo de Población y Vivienda 2020, <https://censo2020.mx>
- INTERGOVERNMENTAL Panel on Climate Change (IPCC) (2013), "Glosario" [PLANTON, S. (ed.)], *Cambio Climático 2013. Bases físicas. Contribución del Grupo de trabajo I al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático* [Stocker, T. F.; Qin, D.; Plattner, G.-K.; Tignor, M. M. B.; Allen, S. K.; Boschung, J.; Nauels, A.; Xia, Y.; Vincent, B. y Midgley, P. (eds.)], OMM/PNUMA, pp. 185-203, [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/WG1AR5\\_Summary\\_Volume\\_FINAL\\_SPANISH.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/WG1AR5_Summary_Volume_FINAL_SPANISH.pdf)
- LEY General de Cambio Climático (LGCC) (2018), Nueva Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de junio de 2012; texto vigente: última reforma publicada DOF 13-07-2018, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, [http://dsiappsdev.semarnat.gob.mx/datos/juridico/leyes/LG\\_DE\\_CAMBIO\\_CLIMATICO.pdf](http://dsiappsdev.semarnat.gob.mx/datos/juridico/leyes/LG_DE_CAMBIO_CLIMATICO.pdf)
- MOREAU, P. (2003), *La gouvernance*, Presses Universitaires de France, París.
- O'BRIEN, K.; Selboe, E. y Hayward, B. M. (2018), "Exploring youth activism on climate change: dutiful, disruptive, and dangerous dissent", *Ecology and Society*, volume 23, issue 3, art. 42.
- ORGANIZACIÓN de las Naciones Unidas (ONU) (1993), *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*, <https://www.cndh.org.mx/DocTR/2016/JUR/A70/01/JUR-20170331-II30.pdf>
- ORGANIZACIÓN de las Naciones Unidas (ONU) (2006), "Définition de concepts et terminologies de base de la gouvernance et l'Administration publique", *Comité d'experts de l'administration publique, Cinquième session, New York 27-31 de mars*, Conseil économique et social, Nations Unies, <https://undocs.org/pdf?symbol=fr/E/C.16/2006/4>

- OSTROM, E. (2010), "La elección racional institucional. Evaluación del marco del análisis y desarrollo institucional", Sabatier, P. (ed.), *Teorías del proceso de las políticas públicas*, Proyecto de Modernización del Estado/Westview Press, Buenos Aires pp. 23-68.
- PARSONS, W. (2012), *Políticas públicas*, FLACSO, México.
- RIVERO, J. (2019), "La participación en el proceso de las decisiones públicas: diferencia y representación, las dimensiones éticas del Estado liberal", Rivas, D. y López, V. (eds.), *México pendiente: estudios sobre ética, justicia y desarrollo*, Universidad Autónoma de Baja California, México.
- SABATIER, P. y Weible, C. (2010), "El marco de las coaliciones promotoras. Innovaciones y aclaraciones", Sabatier, P. (ed.), *Teorías del proceso de las políticas públicas*, Proyecto de Modernización del Estado/Westview Press, Buenos Aires, pp. 203-238.
- SEPÚLVEDA, M. A. (2011), "Del concepto de 'juventud' al de 'juventudes' y al de 'lo juvenil'", *Revista Educación y Pedagogía*, volumen 23, número 60, mayo-agosto, Universidad de Antioquia, Colombia.
- SOLORIO, I. y Miranda, C. (2019), "La integración de políticas ambientales y climáticas en México: El camino hacia una agenda de investigación para las ciencias político-administrativas", *Encrucijada*, número 32, FCPYS-UNAM, México, pp. 50-73.
- SORENSEN, E. y Torfing, J. (2008), "Theoretical approaches to governance", *Theories of democratic network governance*, Palgrave, EUA.
- TRUE, J. L.; Jones, B. D. y Baumgartner, F. R. (2010), "Teoría del equilibrio interrumpido. Explicación de la estabilidad y del cambio en la formulación de políticas públicas", Sabatier, P. (ed.), *Teorías del proceso de las políticas públicas*, Proyecto de Modernización del Estado/Westview Press, Buenos Aires, pp. 167-202.
- VILLA, E. (2011). "Del concepto de juventud al de juventudes y al de lo juvenil", *Revista Educación y Pedagogía*, vol. 23, núm. 60, mayo-agosto, 2011.
- ZAHARIADIS, N. (2010), "El marco de las corrientes múltiples. Estructura, limitaciones, perspectivas", Sabatier, P. (ed.), *Teorías del proceso de las políticas públicas*, Proyecto de Modernización del Estado/Westview Press, Buenos Aires, pp. 69-98.
- ZAMORA, M. C. (2015), "Cambio climático", *Revista Mexicana de Ciencias Forestales*, volumen 6, número 31, Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias, México, pp. 4-6.



PARTE 4  
CONCLUSIONES



## 9. CONCLUSIONES: RETOS, LÍMITES Y ALTERNATIVAS A LA GOBERNANZA CLIMÁTICA

**Raúl Romero Gallardo**  
**Claudia Ros Gómez**  
**Luis Gerardo Rubiera Eslava**

### **Introducción**

Si bien el cambio climático aparece cada vez más como un consenso en la literatura científica, en las agendas políticas y en la acción colectiva en México (capítulo 1), los debates surgen en torno a cómo generar transiciones y alternativas que hagan frente a este problema. Además, la crisis sanitaria por COVID-19, así como sus causas y consecuencias, trajo consigo la publicación de artículos y libros periodísticos y científicos en donde la crisis climática es el tema principal (Pratesi *et al.* 2020; Wallace, 2020; Najmanovich, 2020).

Por si esto fuera poco, con la llegada del gobierno de la Cuarta Transformación en 2018 que construyó gran parte de su narrativa bajo la promesa de acabar con el neoliberalismo, las políticas extractivistas y de despojo no vieron su fin. Todo lo contrario, se han mantenido y extendido pero ahora bajo un discurso nacionalista y desarrollista (Olivera en este volumen; Azamar y Rodríguez, 2020). Este fenómeno puede observarse con los proyectos definidos como estratégicos del sexenio, y también con la reforma en materia energética como la Ley de la Industria Eléctrica aprobada en febrero de 2021.

En este escenario, revisar los principales retos, limitaciones y alternativas para la participación activa de la sociedad frente al cambio climático se vuelve una tarea crucial para las Ciencias Sociales en México y el mundo. Los capítulos contenidos en este volumen apuntan en ese sentido: utilizar el conocimiento acumulado para abrir diálogos y debates entre distintas corrientes científicas y actores sociales sobre la gobernanza climática en México con el

fin de propiciar e incorporar la participación social, en especial de pueblos indígenas, mujeres y juventudes en la estructuración de políticas que a corto y mediano plazo ayuden a hacer frente al cambio climático.

Sin duda, las formas tradicionales y alternativas de la gobernanza climática que en México se practican son un útil punto de partida para analizar la participación social en la construcción de políticas públicas que atienden el problema del cambio climático. Los hallazgos son interesantes. Los casos empíricos aquí revisados, así como la particularidad del Estado mexicano, permiten identificar algunas de las limitaciones de la gobernanza climática y sugerir una reformulación que integre las problemáticas y particularidades de México y del Sur global (capítulo 1).

Con una lectura de conjunto de todo el volumen, en este capítulo se recuperan las convergencias, divergencias y alternativas planteadas en los diferentes textos que lo componen. En el primer apartado se revisan los problemas que la práctica de la gobernanza climática, tradicionalmente entendida, presenta para un país como México. Esta gobernanza, diseñada de arriba hacia abajo, se analiza en su relación con el extractivismo y los conflictos socioambientales. En el segundo apartado se analizan los límites de la gobernanza que aspira a una mayor participación de abajo hacia arriba, la cual, como se podrá constatar, no alcanza a integrar las voces y expresiones de todos los sectores sociales, entre ellos los pueblos indígenas, las mujeres, los nuevos movimientos climáticos y las juventudes. En este apartado también observamos algunas de las alternativas construidas desde y más allá de los marcos institucionales, y finalizamos con una serie de consideraciones e interrogantes sobre las posibilidades presentes y futuras para hacer frente al cambio climático desde el actual modelo político, económico, social y cultural.

### **Problemas de la gobernanza climática en México**

Como se pudo observar desde la introducción de esta obra, la literatura sobre gobernanza climática no solo tiene una mayor producción desde el Norte global, sino que además, en su forma dominante, está asociada con una visión neoliberal. Esta vertiente de la gobernanza climática propone que sea desde el multilateralismo internacional, apoyada de la acción de los gobiernos nacionales, donde se tomen las decisiones para hacer frente al cambio climático, lo que deja poco margen de acción para la participación social.

Esta forma de la gobernanza, conocida también como de arriba hacia abajo (capítulos 5, 6 y 7), se caracteriza por la formulación de acuerdos entre actores institucionales que centralizan el discurso, sobre todo en la mitigación al cambio climático. Tal modelo se cristaliza y reproduce en las legislaciones y políticas de diversos países, incluido México, mediante el Protocolo de Kioto/Acuerdo de París y los acuerdos obtenidos en las Conferencias de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP) (capítulos 6 y 7).

Al hacer un contraste de manera crítica con diversos casos específicos (capítulos 3 y 5), se pueden observar las consecuencias negativas de este modelo impositivo: medidas que debieran ser solución terminan convirtiéndose en nuevos problemas, como es el caso de la transición energética mediante la generación de energía eólica y solar. Proyectos impulsados para la sustitución de energías fósiles por fuentes alternativas (eólica, solar o geotérmica), que parten de una agenda internacional de reducción de gases de efecto invernadero (GEI) (capítulos 3 y 5), se traducen para el contexto mexicano en nuevos procesos de despojo contra diversas comunidades y generan conflictos socioambientales en diferentes regiones del país como, en el Istmo de Tehuantepec o la Península de Yucatán (capítulos 3 y 5). Esta dinámica también arrastra la falta de diálogo o incorporación de los saberes populares y de los conocimientos científicos generados desde el Sur global.

En el análisis de la puesta en marcha de la gobernanza climática en México es posible encontrar la brecha entre el *país formal* y el *país real*. Dicho claramente, hay una abismal distancia entre lo que se dice en la letra y lo que en los hechos se aplica. México es firmante de acuerdos climáticos internacionales y uno de los países que ha impulsado reformas locales para adoptar estos acuerdos. Al tiempo, México es también uno de los países con una intensa actividad minera, petrolera y de otras industrias extractivas que contribuyen a contaminar y destruir el medio ambiente. Este fenómeno, que se traduce en la falta de integración de políticas, es uno de los temas presentes a lo largo de esta obra. Como menciona Olivera (capítulo 3), a pesar de los compromisos climáticos de México a nivel internacional, la política de cambio climático no es una prioridad en la agenda nacional e incluso se ha visto un incremento en la producción de combustibles fósiles en contraposición con el poco desarrollo de energías renovables. De forma clara, Olivera concluye: «México está en dirección opuesta a sus compromisos adquiridos en materia climática» (Olivera en esta obra).

El concepto de ðextractivismoö (capítulos 3 y 5), que nos aproxima a las prácticas de despojo, aparece de manera constante y como eje transversal de los trabajos incluidos en este volumen. Igualmente, es de destacar la forma en que prácticas extractivas y de despojo se reproducen al amparo de discursos tan antagónicos como la liberalización del mercado de energía o la soberanía energética. El despojo extractivista, característico del México neoliberal, no concluyó con la llegada del nuevo gobierno en 2018. Como muestra, basta ver los proyectos gubernamentales (llamados estratégicos) en relación con la construcción de puertos, aeropuertos, carreteras, refinerías, hidroeléctricas, desarrollos inmobiliarios, etc. Como pudimos observar en el texto de Guzmán (capítulo 5), instrumentos como los manifiestos de impacto ambiental o la consulta indígena son empleados a modo para legitimar proyectos estratégicos.

Otro desafío para la integración de políticas ambientales y climáticas es el choque que existe entre estas y el resto de políticas. Lazos y Mirenda (capítulo 4) desarrollan la contraposición entre las políticas ambientales y las agrícolas encontrando que, a pesar de la interdependencia entre las prácticas agrícolas y problemas ambientales, en muchas ocasiones las políticas de ambas materias son contradictorias. Guzmán (capítulo 5) también remarca la existencia de una disociación entre los objetivos de las políticas ambientales con las políticas sociales, específicamente las que garantizan los derechos de autonomía de los pueblos indígenas.

Para Lazos y Mirenda (capítulo 4), la falta de integración es resultado, entre otras cosas, de la conceptualización dicotómica entre lo ambiental y lo social, lo que resulta en ðla representación del cambio climático o del deterioro ambiental como una serie de transformaciones y disturbios externos a las mismas sociedades. Pareciera que los humanos están ñfueraö del ambiente y no como protagonistas activos en la producción del ambiente y del climaö. Esta disociación humano-naturaleza también es revisada por Ros (capítulo 2), quien advierte que la visión de la gobernanza ambiental y climática del Estado está basada en la noción de la naturaleza como un elemento separado de la sociedad.

En los capítulos 2, 4 y 5, las autoras coinciden en señalar la importancia de que las políticas climáticas (y ambientales) reconozcan el estado de interdependencia de todos los elementos en juego: las prácticas agrícolas, la búsqueda estatal por el desarrollo económico, los diferentes grupos sociales, entre otros. Identificar el carácter multifactorial del cambio climático, así como la intensidad diferenciada de sus impactos en los distintos sectores de la sociedad, nos lleva a entender que se trata de un complejo problema en el que

el diálogo inter y transdisciplinario es fundamental, y que en la generación de estrategias de contención y mitigación, así como en la construcción de políticas de transición y alternativas, no se darán de forma centralizada y sí se requerirá del compromiso y participación de toda la sociedad.

### **Retos y límites de la participación en la gobernanza climática**

Un modelo diferente a la gobernanza dominante es la gobernanza climática de abajo hacia arriba, caracterizada por un matiz participativo que propone generar diálogos con toda la gama de actores sociales involucrados e interesados en el cambio climático (capítulos 5, 6, 7 y 8) y que aspira a enfocar la atención política desde lo local, regional y nacional con mecanismos dispersos, multinivel y policéntricos (véase el volumen 1 de esta obra).

En el caso mexicano, tal propuesta implica integrar actores que han sido relegados de la política climática, tales como los pueblos indígenas (capítulos 2, 5 y 6), las juventudes (capítulos 6, 7 y 8), las mujeres (capítulos 3 y 4) o los nuevos movimientos por la justicia climática (capítulo 7). Sin embargo, la integración de los diversos actores no está exenta de conflictos y limitaciones.

En el caso de los pueblos indígenas, uno de los principales límites de la gobernanza climática se encuentra en los riesgos que implica la integración, la cual puede resultar en la aculturación, el extractivismo epistémico o la injusticia epistémica. En los capítulos 2 y 6 se menciona cómo, debido a que las instituciones gubernamentales poseen sesgos epistemológicos que colocan a la racionalidad occidental como la forma hegemónica de comprender el mundo, se dificulta la integración de los pueblos indígenas a la participación y toma de decisiones. Frecuentemente sus conocimientos y saberes son invalidados, descalificados o ignorados. De igual forma, se corre el riesgo de que la integración de los pueblos a partir de políticas multiculturalistas falle en incluir los aspectos políticos de los conocimientos indígenas (como la resignificación de la territorialidad o la autodeterminación), sin el debido otorgamiento de agencia política. Guzmán (capítulo 5) también advierte que si los mecanismos de integración no son realizados correctamente (por ejemplo, la consulta indígena) estos pueden usarse como justificación para la desposesión de los pueblos involucrados.

Los riesgos planteados se materializan en dos ejemplos concretos. En primera instancia, la importancia de los conocimientos de los pueblos indígenas para una adecuada gestión del cambio climático está reconocida en los diversos

acuerdos, tratados e informes que componen el régimen internacional de cambio climático (capítulos 2, 5 y 6). El Protocolo de Kioto y los Mecanismos de Desarrollo Limpio, el Plan de Acción de Bali y la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación forestal son solo algunos de los ejemplos de la manera en que los pueblos han sido relegados a un papel secundario, muchas veces informativo y no vinculante, en las negociaciones internacionales óprofundizando las estructuras de injusticia epistémica y procedimental (Solorio *et al*, 2019).

Las propuestas alternativas, tales como la Conferencia Mundial de los Pueblos sobre el Cambio Climático y los Derechos de la Tierra, tampoco han escapado a las dinámicas de reproducción de prácticas extractivistas, que vulneran la autodeterminación y la importancia del territorio (capítulo 2). La Conferencia se realizó en 2012 bajo el impulso del embajador boliviano ante las Naciones Unidas, Pablo Solón, durante el segundo mandato de Evo Morales. Según José Seoane, la Conferencia contó con

un amplio arco de organizaciones y movimientos populares de Nuestra América ódesde los campesinos y los indígenas hasta las asociaciones contra el libre comercio y la militarización, incluidas expresiones juveniles, sindicales y, por supuesto, la diversidad del movimiento ecologistaó junto a una pléyade de activistas e interesados en el tema; intelectuales y centros de estudio e, incluso, de representantes gubernamentales [...] provenientes de más de 140 países de América Latina y el mundo (Seoane, 2013, p. 294).

Los diálogos entre actores suscitados en paneles, talleres y mesas de trabajo dieron forma al denominado Acuerdo de los Pueblos de Cochabamba, el cual contraponía las visiones emanadas del Acuerdo de Copenhague. En el documento se realizó una lectura crítica de las metas planteadas en Copenhague, cuestionando las responsabilidades diferenciadas entre los denominados países desarrollados en las emisiones de GEI, así como la necesidad de implementar mecanismos de financiamiento, fiscalización y justicia climática (Seoane, 2013). Sin embargo, también trascendió la discusión preponderante en el ámbito internacional al plantear una crisis civilizatoria que va más allá del aumento de la temperatura, cuyas raíces se encuentran en los sistemas patriarcal, colonial y capitalista (Seoane, 2013). Aunado a esto, fueron emitidas propuestas institucionales como la creación de un Tribunal Internacional de Justicia Climática, los denominados Derechos de la Madre Tierra, el reconocimiento de la deuda ecológica, entre otras.

Paradójicamente, los discursos de justicia climática fueron acallados por los gobiernos del ala bolivariana. Como señala Maristella Svampa (2020, p. 113):

La retórica oficialista se reveló falsa e inconsistente, sobre todo luego del conflicto por el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS), en 2011, que enfrentó al gobierno boliviano con varias comunidades indígenas y puso al descubierto el doble discurso oficial, que dio paso a una abierta política extractivista, sumamente descalificatoria y criminalizadora en relación con los ambientalistas críticos de ese país.

Si bien las experiencias de Cochabamba no deberían ser totalmente eclipsadas por prácticas nacionales extractivas y muestran la posibilidad de construir alternativas regionales a los discursos predominantes, hay lecciones que requieren ser mencionadas. Nuevamente, se retorna a los riesgos de la integración, que pueden generar altas expectativas y andamiajes institucionales que en el plano práctico no se enfrentan a las dinámicas de extractivismo.

Otro actor relevante a tomar en cuenta en la gobernanza climática participativa es el nuevo activismo climático, cuyos movimientos pendulan entre exigencias globales con retos locales (capítulo 7). El caso mexicano tiene un especial interés dado que, a pesar de su reconocido liderazgo internacional en la materia, el gobierno en turno ha inhabilitado (y en partes desmantelado) la estructura institucional climática (Solorio, 2021). Tal retroceso surge al amparo de un discurso nacional de soberanía energética sustentada en el petróleo y sus derivados, que no puede desligarse de los relatos históricos del cardenismo abrazados por Andrés Manuel López Obrador, su partido, simpatizantes y parte de la izquierda partidista mexicana, visión confrontada por los movimientos climáticos en el país (capítulo 7).

El activismo climático también enfrenta la diversidad de percepciones en torno al cambio climático, las cuales modifican tanto el interés, confianza, mecanismos y motivos de diversos colectivos para colaborar con instancias gubernamentales.<sup>1</sup> Algunos movimientos, como Fridays For Future, se

<sup>1</sup> La diferenciación de percepciones parte en cómo se nombran los cambios de temperatura en el planeta suscitados por actividades antropogénicas desde la revolución industrial y agudizados en la actualidad. Se habla de cambio, crisis o colapso climático. La discusión en el plano académico ha trascendido a plantear la situación actual como la transición a nueva era geológica, con conceptos como *antropoceno* o *capitaloceno* (Moore, 2016)

caracterizan por la exigencia de tomar en cuenta el conocimiento científico generado en la materia e instan a las autoridades a declarar la emergencia climática para reconocer la gravedad de la crisis (capítulo 7). El diálogo gubernamental ocupa un papel central en el cumplimiento de sus demandas, sin que ello implique un desinterés por empujar paradigmas menos institucionales como la justicia climática (capítulo 7). Aquí entra nuevamente en juego la discusión del extractivismo en el Sur, dado que avances en las peticiones de los movimientos, como la declaratoria de emergencia climática, pueden crear una falsa percepción de acciones gubernamentales que en la realidad contrastan con la continuidad de actividades extractivas que impactan en el cambio climático (como en Argentina o Bogotá donde ya se hizo tal declaratoria).

En contraste con las negociaciones con actores gubernamentales, se rescata también el valor de las experiencias desarrolladas por los movimientos climáticos. El caso de Extinction Rebellion (capítulo 7), da muestra de cómo para algunas organizaciones la presión a autoridades ha dejado de ser una prioridad en las agendas y se transita hacia el impulso de cambios más sistémicos. Ello ha implicado impulsar una transformación cultural profunda de las sociedades, motivar procesos constructivos de realidades alternativas más allá del Estado y con ello, también desplegar nuevas formas de manifestarse como *performance* o acción directa contra prácticas ecocidas.

En su texto, Poma escribe que los nuevos activismos ambientales abren la posibilidad de movilizar actores en contextos urbanos por la lucha en defensa de la vida. A ellos habría que sumar los pueblos, barrios y sectores populares movilizados ante la reciente proliferación de conflictos socioambientales en las ciudades, incluida la Zona Metropolitana del Valle de México (Espinosa, 2015). Diversas asambleas locales han constituido resistencias en defensa del agua, la preservación de ecosistemas y contra la gentrificación frente a la proliferación de proyectos inmobiliarios o la construcción de infraestructura de movilidad. También están aquellos que apelan a una movilidad ecológica y que impulsan transiciones en los sistemas de transporte colectivo o el uso de la bicicleta y la construcción de infraestructura para ello. Aunque la propia agenda de estos movimientos, las alianzas que han construido (capítulo 7) y la tradición progresista que caracteriza a la Ciudad de México les ha permitido mayor visibilidad, sus demandas suelen ser ignoradas o parcialmente atendidas porque el proyecto de ciudad y de país apuntan en sentido contrario.

El caso es que distintos movimientos convergen así en una agenda similar, algunos con demandas focalizadas en casos específicos y otros con miras a

exigencias globales. También están los que logran articular lo local con lo global, y que realizan prácticas y transformaciones concretas pero no pierden de vista el carácter sistémico del problema. De tal forma que a futuro, la posibilidad de vincular redes de solidaridad entre ellos y congregarse fuerzas que logren incidir en la disputa del modelo de ciudad en un contexto de cambio climático, abre espacio para impulsar una sociedad en movimiento con retos y agendas claras, que aspiren al mismo tiempo al cambio material y cultural a mediano plazo, y a reformas puntuales y concretas en menor tiempo (Poma, 2019; Svampa, 2020).

También es importante considerar a las distintas colectividades de las juventudes que perciben el cambio climático como un riesgo mayor y preocupante (capítulo 8). Lo anterior se explica tanto por la situación de vulnerabilidad a la cual se enfrentan las y los jóvenes frente al cambio climático al impactar en múltiples dimensiones de su vida, tales como la seguridad, el bienestar o la salud mental (capítulo 8), como por el fracaso sucesivo de las cumbres climáticas globales (capítulo 7). La vulnerabilidad juvenil, argumentan Rivero y Martínez, no ha sido tomada en cuenta ni por instancias gubernamentales ni por organizaciones de la sociedad civil, y se trata de una problemática que requiere de atención en el ejercicio de la gobernanza climática. En una línea similar, en los capítulos 6 y 7 se expone cómo las juventudes han impulsado sus propios espacios autónomos frente al desinterés institucional, ya sea desde una perspectiva interseccional que toca también a los pueblos indígenas y mujeres (capítulo 6) o a partir de las nuevas movilizaciones (capítulo 7).

Otra limitación de la gobernanza climática es su hasta ahora falta de integración de la participación de las mujeres en la elaboración y ejecución de políticas climáticas. En los capítulos 3 y 4 las autoras exponen la importancia de incorporar a las mujeres en estos procesos debido a que sus vulnerabilidades también se ven agravadas ante el cambio climático. Olivera (capítulo 3) retoma el caso de las mujeres rurales y las vulnerabilidades a las que se enfrentan ante los modelos agroexportadores y el extractivismo. A pesar de las barreras que existen para que las mujeres rurales accedan a la tierra, la participación política, los insumos para la agricultura y otros recursos productivos, en palabras de Olivera, ellas tienen un papel preponderante en la lucha por la tierra y el territorio, pues ante el avance de los megaproyectos que ponen en peligro la vida misma de la comunidad, la salud y el acceso al agua, son las mujeres quienes permanecen en las

comunidades y no solo se encargan del sustento, sino que cada vez juegan roles más protagónicos en los procesos de defensa.

La preocupación por la autosuficiencia alimentaria desde una perspectiva de género también es abordado por Lazos y Mirinda (capítulo 4), quienes remarcan la interdependencia entre el cambio climático y las actividades agrícolas. Estas autoras destacan las amenazas para la seguridad alimentaria, como la reducción de milpas y diversidad de cultivos, así como otros fenómenos asociados a la incorrecta adopción y aplicación de políticas agrícolas y la vulnerabilidad del campo frente al cambio climático.

La relación de las mujeres con la tierra y su influencia en las movilizaciones para lidiar con las afectaciones del cambio climático es también un tema que abordan Lazos y Mirinda, quienes al recoger testimonios de mujeres en el Segundo Encuentro Nacional de Mujeres Indígenas, observan que las mujeres plantean la necesidad de tener una organización colectiva para defender su cuerpo, su tierra y su territorio. Olivera realiza una observación similar: «la defensa de la tierra tiene un gran poder simbólico para las mujeres, que reconocen a la tierra y a su territorio, como forjador de su identidad y forma de vida».

La relación entre mujeres, la defensa del territorio y la autosuficiencia alimentaria es fundamental para comprender su involucramiento en la gobernanza climática y ambiental. Para Mina Navarro (2015), los movimientos socioambientales buscan romper con el sistema capitalista que ha provocado las afectaciones climáticas, el objetivo de dichos movimientos es la reproducción de la vida humana y no humana. Ahora bien, el trabajo de reproducción de la vida ha sido realizado históricamente por las mujeres, lo que las coloca como actoras fundamentales en la lucha contra los efectos del cambio climático.

A pesar de los límites ya mencionados de la participación dentro de la gobernanza de abajo hacia arriba, en esta obra también se pueden encontrar propuestas que intentan trabajar dentro de la vía institucional. Lazos y Mirinda (capítulo 4) mencionan cómo, debido a las experiencias restrictivas en las que se encuentran, las mujeres tatahuicapeñas identifican la intervención de las autoridades como una opción para cumplir sus demandas de acceso a los bienes comunes alimentarios. En el capítulo 5, Guzmán remarca la importancia de incluir a los actores afectados por las políticas climáticas en el desarrollo de las mismas, en específico recalca la importancia de integrar a los pueblos indígenas en el diseño e implementación de los proyectos de energía renovable

para lograr la transición energética en México. Ahora bien, para lograr esto los mecanismos de integración se enfrentan ante el reto de cambiar los errores en su diseño y voluntad política, como es el caso de la consulta indígena la cual no garantiza la participación de las comunidades en la gobernanza de los proyectos en disputa.

En una línea similar, en el capítulo 6, Cortés y Díaz afirman que la integración de las cosmovisiones de los pueblos indígenas es una deuda histórica y un factor necesario para lograr la justicia climática. Las autoras proponen la creación de instrumentos para la participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones, empezando por otorgarles representación dentro del Consejo de Cambio Climático: «El enfoque de gobernanza climática de abajo hacia arriba permite pensar en la construcción de una política mexicana de cambio climático que reconozca a los pueblos indígenas como actores estratégicos» (Cortés y Díaz). Sin embargo, también enfatizan que el proceso de integración por parte del Estado se debe hacer «desde la horizontalidad y no desde una posición de subordinación» y, que, por su parte, los pueblos deben fortalecer su capacidad organizativa para la incidencia y participación política.

Ante los límites de la gobernanza climática, los diferentes textos de este volumen han recogido la existencia de alternativas concretas de políticas orientadas al cuidado de los territorios y del medio ambiente, casi siempre locales, de gestión comunitaria, campesina o indígena, en donde las mujeres y las juventudes juegan un papel fundamental. También están aquellas que orientan la acción colectiva para visibilizar el problema del cambio climático y que adoptan y fomentan medidas enfocadas a determinados sectores en las ciudades, como el uso de medios alternativos de transporte, de huertos urbanos, del rechazo a la utilización de plásticos y otros contaminantes. Esta expresión de la sociedad organizada, suele tener un eco mediático e institucional mayor en ciudades gobernadas por sectores progresistas, pero poca presencia e impacto en sectores populares.

### **Consideraciones finales**

El siglo XXI ha sido descrito como un escenario de «convergencia de crisis» (George, 2010), las cuales no son independientes entre sí y se relacionan de diversas formas. Los trabajos de esta obra son un pequeño reflejo de la diversidad de posibilidades que la gobernanza climática puede tomar ante la

emergencia climática. A continuación se resumen las conclusiones de los capítulos para continuar con una reflexión sobre las implicaciones de estas discusiones para el futuro de la gobernanza climática en México.

En el capítulo 2, Ros concluye con la necesidad de comprender los fundamentos ontológicos de todos los actores involucrados en las políticas climáticas, ya sean pueblos indígenas o agencias gubernamentales, para que dichas políticas cumplan con los requisitos de la justicia climática. En el capítulo 3, a partir de las experiencias organizativas de las mujeres rurales ante el cambio climático y las prácticas extractivas, Olivera remarca la importancia de que las políticas climáticas respondan a las demandas de las comunidades que afectan. Por su parte, Lazos y Mirenda sugieren en el capítulo 4 que se puede aprender de la perspectiva de las mujeres y pueblos indígenas para solucionar las contrariedades entre las políticas ambientales, climáticas, agrícolas y de bienestar social, en específico para lograr la soberanía alimentaria, ya que estos grupos poseen el conocimiento y la experiencia organizativa para hacer frente a estas problemáticas. En el capítulo 5, a partir de las fallas del diseño y la voluntad política existentes en la consulta indígena, Guzmán también apunta a la disparidad entre las políticas ambientales y las sociales y propone la integración de los pueblos indígenas en el diseño e implementación de los proyectos que se desarrollan en sus territorios.

Cortés y Díaz proponen en el capítulo 6 la inclusión de espacios interculturales de pueblos indígenas en la construcción de la política climática, remarcando los principios de la justicia climática y respetando los derechos colectivos y formas de construcción de conocimiento de los pueblos. Las conclusiones de los capítulos 7 y 8 se vinculan para argumentar que los valores de jóvenes con interés en el tema climático están ligados a la búsqueda de una transformación de la realidad actual. También se apunta hacia un interés generacional por la crisis ambiental y climática, que en muchas ocasiones, no se ha traducido en una participación activa en organizaciones. Si bien los factores que propician la desmovilización de múltiples sectores de la juventud pueden relacionarse con múltiples factores socioeconómicos, resalta la percepción de que no puede soslayarse a la desatención del tema por parte de las instancias gubernamentales a pesar de múltiples protestas (capítulo 7), esto se refuerza también por la incapacidad de cumplir con los mandatos legales, pues sí existe una relación entre los objetivos que se quieren alcanzar por las juventudes y las legislaciones en la materia (capítulo 8). En la misma dinámica del estudio de los valores en las juventudes, resulta idóneo ahondar

la manera como la acción individual y despolitizada en el activismo climático ha permeado las acciones de las y los jóvenes para afrontar el fenómeno.

A través de estas propuestas, las autoras y autores de este volumen muestran los retos y cambios a los que se debe enfrentar la gobernanza climática y las futuras líneas de investigación necesarias para superar dichos retos. A partir de las reflexiones contenidas es posible identificar algunas temáticas para explorar futuras agendas de investigación, entre ellas están el diálogo con diferentes formas de conocimiento para la construcción de la gobernanza climática, las conexiones entre la diversidad de organizaciones que existen alrededor de los conflictos socioambientales y climáticos (movimientos indígenas y campesinos en defensa del territorio, nuevos movimientos por la justicia climática, movilizaciones de juventudes y otros actores de contextos urbanos) y, por último, prestar atención a las colectividades que accionan en la vía institucional pero sin la intención de cambiar las cosas desde ahí, y que recurren a esos espacios para detener proyectos o visibilizar sus luchas.

La primera temática sugiere entablar diálogos entre los distintos tipos de conocimiento que existen sobre las problemáticas climáticas y ambientales, ya que es necesario que las herramientas para comprender y ejercer la gobernanza climática se ajusten a la complejidad del cambio climático. Dentro de la misma producción académica es necesario reforzar las colaboraciones inter y transdisciplinarias ya que, como se desarrolló en algunos capítulos de este volumen, las problemáticas ambientales no se pueden pensar como eventos aislados, sino como parte de un sistema interdependiente. Si el cambio climático necesita de múltiples disciplinas para ser comprendido, la gobernanza climática también debe reforzarse de una gran diversidad de disciplinas.

La gobernanza climática tiene la obligación de responder a las poblaciones que están involucradas en sus procesos por lo que los diálogos entre los distintos tipos de conocimiento tampoco se deben limitar a las formas de conocimiento académico o científico, sino que también deben incluir en su concepción los conocimientos de los grupos involucrados. Es importante notar cómo las políticas climáticas se construyen desde el Estado no solo a partir del conocimiento de las sociedades occidentales, sino que también son impulsadas en gran medida por la agenda internacional que nace en el Norte global. Uno de los más grandes retos para la futura producción sobre la gobernanza climática es la inclusión de otro tipo de saberes fuera de la racionalidad occidental, como lo son los conocimientos de los campesinos, los pueblos

indígenas y los grupos organizados que intentan salir de las lógicas del sistema económico capitalista.

En un intento por entablar este diálogo con otros saberes, los capítulos de este volumen mencionan algunas enseñanzas de las que se puede aprender para repensar la gobernanza climática. Lazos y Mirenda (capítulo 4) mencionan cómo las mujeres participantes en el Encuentro Nacional de Mujeres Indígenas nos pueden enseñar ñalternativas para lograr la integración de políticas agroambientales y de bienestar social para sus pueblosö. En el capítulo 3, Olivera sugiere la opción de replicar las formas en las que las mujeres lograron llevar sus demandas a los ámbitos estatales exitosamente. En el capítulo 2, Ros desarrolla cómo la complejidad de los pensamientos indígenas tiene mucho que enseñarnos sobre la forma en la que las futuras políticas ambientales podrían enfrentar la complejidad de un mundo interdependiente y desigual. Cortés y Díaz (capítulo 6) remarcen los resultados del Encuentro de Jóvenes Indígenas de la CDMX y cómo este demuestra el potencial de los espacios interculturales como una forma de dialogar a partir de la diferencia.

Entablar conexiones entre todos los distintos tipos de conocimiento puede resultar muy productivo para la transformación de la gobernanza climática. Por ejemplo, en los capítulos 2 y 4 se menciona la necesidad de reformular la conceptualización de la política ambiental hacia una concepción menos aislada de lo ambiental. Debido a que el antropoceno presenta una oportunidad para la reconfiguración de las formas de entender la naturaleza o el medio ambiente, a partir de la producción académica es posible direccionar la discusión lejos de la visión del medio ambiente como recurso y enfatizar posturas que intentan dar cuenta del carácter interdependiente del mundo. Esta propuesta resulta plausible gracias al diálogo con más de un tipo de conocimiento. Por un lado, la producción científica (una de las bases del conocimiento occidental) ha apuntado en esta dirección de interconectividad durante las últimas décadas; por otra parte, esta postura no es nada nuevo para muchas naciones indígenas que poseen una fuerza de organización colectiva milenaria (capítulo 2).

Otra línea importante para el desarrollo de la gobernanza climática es la relación que se puede establecer entre las diferentes organizaciones que existen alrededor de los conflictos socioambientales y climáticos, como lo son los movimientos indígenas y campesinos en defensa del territorio, los nuevos movimientos por la justicia climática, las movilizaciones de las juventudes y otros actores de contextos urbanos que se movilizan en defensa de la vida. A pesar de que todos tienen preocupaciones vinculadas con el cambio climático

y el entorno, es claro que estos movimientos poseen racionalidades, motivaciones y objetivos diferentes. Lo interesante en esta situación es prestar atención a las relaciones que se entablan entre las diferentes movilizaciones (sean urbanas, campesinas, indígenas, de jóvenes o mujeres) para lograr ciertos objetivos de lucha contra el cambio climático y defensa de la vida. Estas redes de solidaridad entre los movimientos ambientalistas se pueden analizar desde un enfoque campo-ciudad.

Ahora bien, es importante notar que la diversidad de movimientos no solo se encuentra dividida entre las zonas rurales y urbanas, sino que incluso dentro de las organizaciones de los contextos urbanos también existe una diversidad de movimientos que poseen distintas racionalidades. Lo urbano es un territorio en disputa y clave para enfrentar a corto plazo el cambio climático por sus disparidades en el consumo de bienes naturales comunes y las repercusiones negativas que proyecta en el entorno que explota. Hoy en día poco sabemos de la relación entre actores partícipes de las movilizaciones climáticas y las luchas en defensa del territorio en la zona sur, oriente, poniente y norte de la ciudad, así como en municipios colindantes del estado de México. Una agenda de investigación podría encaminarse nuevamente al choque de paradigmas y demandas, por ejemplo, una movilidad sustentable y la construcción de megaproyectos de infraestructura vial, o bien, pueden existir ya puntos de coincidencia entre movilizaciones. También resulta relevante analizar las propias alianzas entre las luchas en defensa del territorio en las ciudades, más allá de los nuevos actores. La vinculación de causas puede propiciar efectos en la gobernanza ambiental y climática de las urbes, contraponiendo la visión de ciudad de pueblos y barrios a la ciudad global y gentrificada que impulsa el desarrollo de infraestructuras.

Finalmente, otra vía de investigación para la gobernanza climática puede ser prestar atención a las colectividades que hacen uso de vías institucionales como medio para detener proyectos o visibilizar sus luchas y no necesariamente para solucionar sus problemáticas por dichas vías institucionales. El ejemplo más emblemático de esta situación en México fue la presentación de una candidatura independiente por el Concejo Indígena de Gobierno (CIG) para la elección presidencial de 2018. El objetivo del CIG no era ocupar un puesto dentro del Estado, entre sus principales objetivos estaban hacer una campaña de visibilización de las problemáticas y las luchas indígenas, convocar a los grupos explotados a organizarse y construir autonomías, y el fortalecimiento del Congreso Nacional Indígena. De esta manera el CNI-CIG utilizó las

herramientas de participación institucionales pero readaptó la finalidad de dichas herramientas para sus propios intereses.

Es importante notar cómo, aun a pesar de los desencuentros entre gobiernos, organizaciones internacionales y movimientos ambientales, continúan existiendo ciertas constantes en los diagnósticos realizados para lidiar contra los efectos negativos del cambio climático. La necesidad de afrontar las desigualdades de género, trabajar hacia la soberanía alimentaria, reconocer e intentar transformar las estructuras de poder que han marcado la relación con grupos vulnerables, como los pueblos indígenas. El hecho de que todos los actores involucrados compartan estos diagnósticos similares puede considerarse como un puente para el diálogo entre las diferentes formas de hacer frente al cambio climático de cada grupo, ya sea de la ciudad, del campo, de las instituciones o de los movimientos.

Por último, es necesario enfatizar en dos desafíos identificados en este volumen. El primero de ellos tiene que ver con la necesidad de seguir reflexionando desde las ciencias sobre los logros, retos y posibilidades que los gobiernos y sociedades tienen para enfrentar el cambio climático. En particular, llamamos a observar las problemáticas y alternativas que desde el Sur global se ponen sobre la mesa para desarrollar una gobernanza climática más inclusiva. El segundo desafío tiene que ver con reconocer y dialogar con las múltiples formas y espacios que las organizaciones de los pueblos indígenas, de las mujeres, de las juventudes y en general de toda la sociedad organizada, tienen para hacer frente al cambio climático. El objetivo es uno, los caminos pueden ser varios.

El cambio climático es quizá el reto más urgente que como humanidad enfrentamos, atenderlo abre también la posibilidad de alentar y fortalecer mecanismos democráticos de participación social, construidos desde el reconocimiento del carácter pluricultural del mundo que habitamos. Potenciar todas las estrategias que permitan hacer frente al cambio climático es, sin duda, un tarea para las ciencias sociales en México y el mundo.

## **Bibliografía**

AZAMAR, A. y Rodríguez, C. A. (2020), *Conflictos sociales por megaproyectos extractivos, de infraestructura y energéticos en la Cuarta Transformación*, Rosa-Luxemburg-Stiftung, Oficina regional para México, Centroamérica y el Caribe, México.

- ESPINOSA, R. (2015), «Conflictos socioambientales y pobreza: el caso de la Zona metropolitana de la Ciudad de México», *Revista Colombiana de Geografía*, volumen 24, número 1, pp. 193-212.
- GEORGE, S. (2010), «Converging Crisis: Reality, Fear and Hope», *Globalizations*, volume 7, issue 1, Taylor & Francis Group, Reino Unido, pp. 17-22.
- LEY de la Industria Eléctrica (LIE) (2021), Nueva Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de agosto de 2014; texto vigente: última reforma publicada DOF 09-03-2021, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIElec\\_090321.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIElec_090321.pdf)
- MOORE, J. W. (2016), *Anthropocene or Capitalocene? Nature, History and the Crisis of Capitalism*, Kairos/PM Press, Oakland CA, EUA.
- NAJMANOVICH, D. (2020), *Pensar en tiempos de pandemia*, <http://denisenajmanovich.com.ar/?p=2724>
- NAVARRO, M. (2015), «Mujeres comuneras en la lucha por la reproducción de la vida ante el despojo capitalista: irradiaciones del pensamiento de Silvia Federici», *Bajo el Volcán*, volumen 15, número 22, BUAP, México, pp. 79-90.
- POMA, A. (2019), «Cambio climático y activismo ambiental: el papel de los apegos al lugar», *Tla-Melaua*, volumen 13, número 46, BUAP, Pue., México, pp. 212-237.
- PRATESI, I.; Galaverni, M.; Antonelli, M. et al. (2020), *Pérdida de naturaleza y pandemias. Un planeta sano por la salud de la humanidad*, WWF España, [https://wwfes.awsassets.panda.org/downloads/informe\\_perdida\\_de\\_naturaleza\\_y\\_pandemias\\_\\_actualizacion\\_junio\\_de\\_2020.pdf](https://wwfes.awsassets.panda.org/downloads/informe_perdida_de_naturaleza_y_pandemias__actualizacion_junio_de_2020.pdf)
- SEOANE, J. (2013), «Crisis climática: gestión sistémica, falsas soluciones y alternativas desde los pueblos», Seoane, J.; Taddei, E. y Algranati, C. (coords.), *Extractivismo, despojo y crisis climática. Desafíos para los movimientos sociales y emancipatorios de Nuestra América*, Ediciones Herramienta/El Colectivo/GEAL, Buenos Aires, pp. 285-316.
- SOLORIO, I. (2021), «Leader on paper, laggard in practice: policy fragmentation and the multi-level paralysis in implementation of the Mexican Climate Act», *Climate Policy*, Taylor & Francis, Reino Unido, DOI: 10.1080/14693062.2021.1894084.
- SOLORIO, I.; Guzmán, I. y Ros, C. (2019), «La integración de los pueblos indígenas a la política internacional climática: un reto de equidad», Rueda,

- J. C. (ed.), *¿Aún estamos a tiempo para el 1.5 °C? Voces y Visiones sobre el Reporte Especial del IPCC*, Programa de Investigación en Cambio Climático, UNAM, México, pp. 121-136, [http://www.pincc.unam.mx/DOCUMENTOS/LIBRO/aunestamosatiempo\\_isbn.pdf](http://www.pincc.unam.mx/DOCUMENTOS/LIBRO/aunestamosatiempo_isbn.pdf)
- SVAMPA, M. (2020), ¿Hacia dónde van los movimientos por la justicia climática?, *Nueva Sociedad*, número 286, Buenos Aires, pp. 107-121.
- WALLACE, R. (2020), Notes on a novel coronavirus, *MR online*, [https://mronline.org/2020/01/29/notes-on-a-novel-coronavirus/?fbclid=IwAR3kil\\_1v6tB8J\\_ebsnDFd2Q-WbIIq5EX\\_u1ani\\_PeIGFkR-3NKg3N9bxwQ](https://mronline.org/2020/01/29/notes-on-a-novel-coronavirus/?fbclid=IwAR3kil_1v6tB8J_ebsnDFd2Q-WbIIq5EX_u1ani_PeIGFkR-3NKg3N9bxwQ)

## SOBRE LOS AUTORES

### **MITZY VIOLETA CORTÉS GUZMÁN**

Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública por la FCPYS de la UNAM, mixteca originaria de San Sebastián Tecomaxtlahuaca, Oaxaca. Interesada en temas de género, medio ambiente y pueblos indígenas. Participante del Primer Encuentro de Jóvenes Indígenas de la Ciudad de México.

### **FRIDA HYADI DÍAZ GONZÁLEZ**

Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública por la FCPYS de la UNAM. Mujer ñahñu originaria del Valle del Mezquital del estado de Hidalgo. Interesada en temas de justicia epistémica y organización comunitaria. Cofundadora del Colectivo Juvenil Intercultural ñNuestras Vocesö.

### **IXCHEL MELISA GUZMÁN GÓMEZ**

Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública, opción Administración Pública, por la UNAM. Becaria del proyecto Climamex. Sus colaboraciones académicas han estado relacionadas con investigaciones sobre derechos de los pueblos indígenas, transición energética y política climática en México.

### **ELENA LAZOS CHAVERO**

Profesora-Investigadora Titular C en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. Es bióloga y antropóloga social con doctorado en Socio-Economía del Desarrollo y Antropología Social en EHESS, Paris. Líneas de investigación: ecología política, sistemas y territorios agroalimentarios, vulnerabilidades socioambientales, justicia agroalimentaria, futuros ante el cambio climático. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), Nivel III.

**TONATIUH OLIMPO MARTÍNEZ PAREDES**

Candidato a doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM, y maestro en Administración Pública y Políticas Públicas por el Tecnológico de Monterrey. Sus contribuciones académicas están orientadas hacia las políticas públicas y grupos en situación de vulnerabilidad, especialmente pueblos indígenas.

**CLOE MIRENDA**

Antropóloga, maestra en Disciplinas Etno-Antropológicas por la Universidad Sapienza de Roma y doctora en Ciencias de la Sostenibilidad, UNAM. Miembro del proyecto PAPIIT *“Amenazas y vulnerabilidades del campo mexicano. Pérdida de la agrobiodiversidad y de semillas, migración juvenil y cambio climático”*. Campos de interés: vulnerabilidad, ecología política, género.

**BEATRIZ ADRIANA OLIVERA VILLA**

Es maestra en ingeniería egresada de la UNAM, ha estudiado varios diplomados sobre política pública, energía renovable, medio ambiente y género. Ha trabajado en organizaciones de la sociedad civil como Greenpeace, Oxfam y Fundar, Centro de Análisis e Investigación. Fundadora y directora de ENGENERA (Energía, Género y Ambiente), A. C.

**ALICE POMA**

Investigadora Asociada C de Tiempo Completo en el IIS-UNAM. Doctora en Ciencias Sociales por el programa de Ciencias Sociales y Medio Ambiente de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla (España). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), Nivel I. Sus principales líneas de investigación son: emociones, movimientos sociales y activismo ambiental y climático.

**JESÚS RIVERO CASAS**

Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos por la UNAM y candidato a Doctor en Sociología por la Universidad de Ottawa, Canadá, en donde se desempeña como asistente de investigación y enseñanza. Es profesor de la FCPYS de la UNAM y del programa de posgrado de la Universidad Lumen Gentium. Sus líneas de investigación son: análisis de políticas públicas, gobernanza, acción pública, y juventudes.

**RAÚL ROMERO GALLARDO**

Sociólogo y Técnico Académico Asociado C Interino, en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. Secretario Académico de Conceptos y Fenómenos Fundamentales de Nuestro Tiempo y del Curso de Investigación Docencia sobre Desarrollo Autosostenible, ambos coordinados por el Doctor Pablo González Casanova. Columnista frecuente del periódico *La Jornada*.

**CLAUDIA ROS GÓMEZ**

Egresada de la licenciatura en Antropología de la FCPYS de la UNAM (especialidad en Antropología Social). Fue miembro del comité editorial de la revista de estudiantes de antropología *Voces Disonantes* y colaboradora del proyecto CLIMAMEX. Interesada en temas de medio ambiente y relaciones con el entorno desde un enfoque antropológico.

**LUIS GERARDO RUBIERA ESLAVA**

Egresado de la licenciatura en Ciencia Política de la UAM-Iztapalapa. Trabaja temas de ciudades, integración de políticas, justicia climática, conflictos socioambientales y gobernanza metropolitana. Miembro del Seminario de Titulación sobre Gobierno, Medioambiente y Sociedad (SIGMAS) de la FCPYS de la UNAM.

**ISRAEL FELIPE SOLORIO SANDOVAL**

Profesor Asociado C, Tiempo Completo, adscrito al Centro de Estudios en Administración Pública (CEAP) de la FCPYS de la UNAM. Doctor en Relaciones Internacionales e Integración Europea por la Universidad Autónoma de Barcelona. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), Nivel I. Enfoca su investigación en la política energética y climática.

*México ante la encrucijada de la gobernanza climática. Retos de participación*, libro editado por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Se terminó de imprimir el 06 de Julio de 2021, en los talleres de Comercial de Impresos MB, Petróleos Mexicanos 11, Col. Petrolera Taxqueña, Alcaldía Coyoacán, C.P. 04410, CDMX. El tiraje consta de 150 ejemplares impresos mediante Offset en papel cultural ahuesado de 75 grs., los interiores y en cartulina couché de 300 grs. los forros. En su composición se usó el tipo Times New Roma 11.5/14. El cuidado de la edición se realizó en el Departamento de Publicaciones de la FCPYS.

En los últimos años, el cambio climático se ha convertido en una pujante agenda de investigación en México. Y no sobran los motivos. Por un lado, México es uno de los países más vulnerables a este fenómeno. Desertificación y sequías, inundaciones, pérdida de ecosistemas y biodiversidad, conflictos socio-ambientales por los recursos naturales renovables y no renovables son tan sólo parte de una larga lista de afectaciones que la población mexicana padece como consecuencia del cambio climático. Por el otro, y quizá para sorpresa de quienes apenas se adentran al tema, México ha emergido recientemente como un líder internacional en la materia.

Muchos retos separan a México de sus objetivos climáticos, tanto de mitigación como de adaptación. Pero sin duda, uno que será determinante, es la forma en que desde México se ejerce la gobernanza climática, dando cabida a la diversidad de actores necesarios para desarrollar una política climática efectiva. Este libro, *México ante la encrucijada de la gobernanza climática. Retos de participación*, busca acercar al lector a la gobernanza climática en México y presentar algunos de los principales retos que se tienen para integrar a los actores sociales en la política climática. Esta obra colectiva se presenta, pues, como una invitación para repensar la forma de gobernar el cambio climático en México desde una perspectiva de participación social.

ISBN 607304729-6

