

La Política climática, una revisión desde la teoría crítica *Climate policy, a revision from de critical theory*

Recibido el 26 de agosto de 2020, aceptado el 04 de octubre de 2020

Andrea Carolina López Vergara*

Resumen

En la actualidad la población mundial enfrenta una gran crisis que obliga a cuestionar el modelo económico social que nos gobierna: las decisiones tomadas en los últimos 200 años están cobrando ya el precio al planeta. Los resultados en cuanto a contaminación y generación de desigualdad son el subproducto de lo que nos hemos empeñado en denominar progreso. En las últimas décadas, recursos de todo tipo se han destinado a discutir estos dos grandes temas, sin embargo, al pasar los años, es evidente que las condiciones empeoran. La inminencia de la crisis climática invita a reflexionar cuál ha sido el impacto de la política hasta el momento, qué efectos positivos ha tenido su ejecución en los países en vías de desarrollo y más vulnerables a los eventos climatológicos ligados a este fenómeno. Ante la avasallante evidencia científica, se han establecido acuerdos internacionales y diferentes mecanismos de cooperación voluntaria y legalmente vinculante. Sin embargo, la realidad es que el interés económico se antepone a través de diferentes argumentos para detener las acciones necesarias que permitan combatir la crisis climática de manera realmente efectiva.

Palabras clave: crisis climática, política climática, México, neoliberalismo.

* Doctora en Ciencias Sociales con especialización en Desarrollo Sustentable por la Universidad Autónoma de Baja California Sur. Profesora investigadora en el Departamento Académico de Economía de la Universidad Autónoma de Baja California Sur, La Paz, Baja California Sur, México.

 <https://orcid.org/0000-0001-5679-9622>  aclopez@uabcs.mx

Abstract

The world population these days faces a great crisis that obligates us to question the economic and social model that rules us: the decisions taken in the last 200 years are collecting the price to our planet. The outcomings in terms of contamination and inequality are the sub-product of what we are determined to define as progress. In the last decade's resources of all kinds have been destined to discuss these two major topics, nevertheless, as years pass by, is evident that the conditions worsen. The climate crisis is eminent and invites us to think about the impact of the policies up today, what positive effects have had its applicability in developing countries and thus more vulnerable to the effect of climate change. Before the overwhelming scientific evidence have been established international agreements as well as different voluntary cooperation mechanism as legally binding. However, the reality is that the economic interest is put before through diverse arguments to stop the actions needed to fight the climate crisis in an effective manner.

Keywords: climate crisis, climate policy, Mexico, neoliberalism.

Antecedentes

Si bien el tema se viene discutiendo en el plano internacional y a través de organismos científicos sólidos y confiables, como el Panel Intergubernamental para el Cambio Climático (PICC) y la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC) desde la década de los 80, pasados ya cuarenta años no se han visto cambios significativos que indiquen que se ha detenido o al menos aminorado el incremento en la temperatura media global. Las posibilidades que representaba el Protocolo de Kioto para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, a través de instrumentos como el Mecanismo de Desarrollo Limpio —que incluía la participación de países en vías de desarrollo y donde se combinaba tanto esta reducción de gases como la implementación de tecnologías limpias en diferentes procesos productivos—, siempre se vieron comprometidas ante el hecho de que se estaba integrando a la lógica de mercado, lo cual antepondría siempre la búsqueda de la ganancia sobre el objetivo de, realmente, reducir emisiones. A partir de aquí se han repetido una y otra vez fracasos en la búsqueda de combatir la crisis climática que ya es inevitable e inminente en sus peores versiones. Los últimos 20 años se han caracterizado por llevar a cabo puntualmente reuniones de corte internacional de parte de todos los organismos internacionales y los representantes de todos los países donde se discute la gravedad de la crisis, pero los acuerdos alcanzados son insuficientes en el mejor de los casos.

El presente trabajo presenta una revisión de las negociaciones a nivel internacional en cuanto al tema del cambio climático y cómo se han ido desarrollando las políticas ambientales desde la década de 1990. En una primera parte, se inicia con

los antecedentes históricos que dan como resultado la crisis ambiental que nos afecta actualmente, destacando los resultados en cuanto a políticas y mecanismos orientados hacia los países en vías de desarrollo; en una segunda parte, se aborda el caso de México, enfocándose en el estado de Baja California Sur: en específico, los municipios de La Paz y Los Cabos, tomando el caso del huracán Odile y cómo responde la política climática en una localidad cuya combinación de ubicación geográfica y actividad económica la hacen altamente vulnerable. ¿Qué caracteriza la política climática y por qué no da resultados que se reflejen en una mejora de las condiciones climáticas? La hipótesis que se plantea es que toda la discusión y manejo del tema de la crisis climática se da dentro de los parámetros del sistema económico que le da origen, en primer lugar, lo cual da como resultado que no sea posible realmente combatir el problema.

El origen del desastre ambiental que enfrentamos se puede rastrear, en su inicio, a mediados del siglo XIX con la gran explosión de lo que conocemos como Revolución Industrial, donde Europa, con Inglaterra como protagonista, ve en el consumo intensivo de combustibles fósiles (el carbón primero, el petróleo después, así como sus derivados más adelante), recurso que le permite alcanzar un desarrollo nunca presenciado. El desarrollo industrial que tiene punto de partida en la Inglaterra del siglo XIX fue posible gracias al cambio hacia la tecnología basada en la máquina de vapor la cual era impulsada con carbón mineral. Este modelo industrial sería replicado en el resto de Europa y, eventualmente, en Estados Unidos, renovando y reafirmando con esto un espacio geográfico con historia de dominio sobre prácticamente el resto del globo. La tecnología, a partir de aquí, avanzaría de manera muy acelerada en comparación con los siglos previos en que los cambios eran más espaciados. El brinco que representó el cambio hacia el petróleo y sus derivados en la industria y la economía mundial aceleró muchos procesos y fenómenos: la expectativa de vida promedio fue modificándose, y los patrones de consumo se cuentan entre las características que han definido la modernidad de los últimos 40 años.

Existe una alta correlación entre los incrementos de temperatura global y los incrementos en concentraciones de dióxido de carbono y otros gases de efecto invernadero entre la era de 1860 al presente, la cual se ha caracterizado por la rápida industrialización y crecimiento poblacional¹. Desde que, en 1958, los científicos empezaron a hacer mediciones en las laderas del volcán Mauna Loa en Hawái, las concentraciones de dióxido de carbono pasaron de un crecimiento de 0,07 ppm² por año, para finales de los cincuenta, a 2,1 ppm anual. Antes de la Revolución Industrial se tenía una concentración media aproximada de 280 ppm. En 2012 las emisiones globales de CO² fueron 58% más altas que las de 1990; el PICC informa que para 2011

¹Stephen Henry Schneider y Janica Lane, "An Overview of 'Dangerous' Climate Change", en *Avoiding dangerous climate change*, editado por Hans Joachim Schellnhuber *et al.* (Cambridge: Cambridge University Press, 2006), 9.

²James Hansen, *Storms of My Grandchildren. The Truth About the Coming Climate Catastrophe and Our Last Chance to Save Humanity* (Nueva York: Bloomsbury Press, 2009), 88.

se alcanzó el umbral de las 430 ppm³. Considerando que, a lo largo de 800 000 años, se fluctuó entre las 180 y las 280ppm, es claro el punto crítico en el que nos encontramos.

Negociaciones internacionales

El Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC) se creó en 1988, resultado de la preocupación oficial por los fenómenos registrados en la década de los ochenta frente a la evidencia que indicaba, desde la década de los setenta, tanto un incremento en la concentración de CO² como en la temperatura de la baja atmósfera; esto sumado al hecho de que la década de los ochenta se caracterizó por altas temperaturas globales y numerosos eventos climáticos. El IPCC funciona bajo los auspicios de las Naciones Unidas y está encargado de evaluar el conocimiento sobre el cambio climático y sus efectos sobre la especie humana. Colaboran centenares de científicos que hacen grandes esfuerzos para garantizar la objetividad, equidad y excelencia científica al juzgar las evidencias. Cada cinco años, el IPCC elabora un informe denominado “Informe de Evaluación” que sirve de base para que los líderes políticos participen de manera informada en la toma de decisión. Teniendo como objetivo evaluar el cambio climático en cuanto a sus posibles efectos en el ambiente y lo socioeconómico, el Panel no debería realizar investigaciones por cuenta propia: se limitaría a sintetizar los datos científicos disponibles examinados por otros expertos. Tampoco presentaría sus propias recomendaciones; se limitaría a ofrecer a los gobiernos información de interés para la formulación de políticas.

En 1990, el Panel presentó su primer informe de evaluación, en el cual se arrojaron datos que despertaron la preocupación de la comunidad internacional. En general, se afirmó que son las actividades humanas por medio de las emisiones resultantes las que están provocando el incremento de las emisiones de los llamados gases de efecto invernadero; estos provocarían un incremento de la temperatura global con sus respectivas consecuencias. Si bien se reconoce la falta de certeza en cuanto tiempos, magnitudes y patrones regionales —debido a la falta de conocimiento en algunas áreas—, la evidencia presentada se impone a los intentos de poner en duda su validez e importancia.

Este informe sirve como base científica para alcanzar la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (que inicia en diciembre de 1990), con negociaciones complicadas desde el principio, donde la posición de países tales como Estados Unidos se guiaron por los intereses de sus grupos industriales del carbón y los hidrocarburos, y otros países desarrollados se interesaban ampliamente en la Convención dada la oportunidad que representaba como impulsor de la

³Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), “Summary for Policymakers”, en *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Working Group III Contribution to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, editado por Working Group III Technical Support Unit (Cambridge: Cambridge University Press, 2014), 8.

diversificación energética. Los países en vías de desarrollo manifestaron su recelo en cuanto a que se les podría limitar su derecho de explotación de recursos como el petróleo, del cual dependen sus economías; otros países en desarrollo, como los insulares cuyo territorio se ve amenazado por el incremento en el nivel del mar, manifestaban su gran interés por el problema: para el caso particular de México, los compromisos a ser asumidos eran completamente consistentes con sus políticas nacionales y permitían hacer lo que de cualquier manera se quería hacer con o sin Convención⁴. México junto con China, India y Brasil fueron desde un principio objeto de presiones para que adoptaran mayores compromisos a los correspondientes como países “no-anexos” debido a su condición de grandes emisores. En este punto, los países en desarrollo, en general, argumentaron su derecho al desarrollo y el hecho de que el problema era causado por los países ya desarrollados. Así serían los países desarrollados los que deberían asumir mayores compromisos.

La Convención se aceptó finalmente en mayo de 1992, presentándose en la Cumbre para la Tierra, celebrada en Río de Janeiro, entrando en vigor el 21 de marzo de 1994. Un factor positivo para la firma de la Convención fue el ambiente favorable de cara a esta Cumbre: todos los gobiernos y sus comunidades estaban influidos por un estado muy favorable a la protección ambiental, lo que facilitaba el alcance de consensos en la negociación. A esto se sumó la influencia favorable que representó la experiencia positiva de la firma del Protocolo de Montreal —relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono—, adoptado en septiembre de 1987, entrando en vigor en 1989. En su artículo 7, la Convención designa como órgano supremo a la Conferencia de las Partes (COP)⁵, quien examinará la aplicación de la Convención. A través de sus —ya 27— sesiones, se puede revisar la evolución y los resultados, o la falta de estos, en casos específicos donde se traduce en una política climática. Entre los primeros resultados que da la COP está el Protocolo de Kioto, donde se pretendía, a través de tres diferentes instrumentos de mercado, atacar el problema de las emisiones de CO², con fecha de vencimiento para 2012. La comunidad internacional se ve en la necesidad de renegociar este documento ante el total fracaso en el logro de sus objetivos por los países firmantes, entre los cuales no figura el entonces principal emisor de gases, Estados Unidos, mientras que grandes emisores como China (ahora líder en gases de efecto invernadero) no estaban obligados por ser economías en desarrollo.

El principal instrumento que incluye el Protocolo y que involucra a las economías en desarrollo es lo que se conoce como Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL); debido a las características de este instrumento, es importante destacar que, si bien

⁴ Edmundo de Alba Alcaraz, “La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático”, en *Cambio climático: una visión desde México*, coordinado por Julia Martínez y Adrián Fernández Bremauntz (Ciudad de México: Instituto Nacional de Ecología, 2004), 148.

⁵ Organización de las Naciones Unidas, “Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático”, manuscrito inédito, Nueva York, 1992, 7, <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf> (fecha de consulta: 01 de agosto de 2020).

el espíritu de la Convención persigue objetivos ambientales, estos así, como la crisis ambiental, en general, coexisten en un sistema económico basado en la acumulación de ganancias, por lo que las propuestas de soluciones son diseñadas acorde a este objetivo. Sin importar la gravedad y consecuencia del problema que se enfrenta desde un primer momento en las negociaciones del calentamiento global, las alternativas han priorizado que sean compatibles con el mercado y la posibilidad de generar una ganancia económica, desplazando eventualmente el objetivo primero, para finalmente justificar que no se alcance por falta de viabilidad.

México y su política climática. El caso del Protocolo de Montreal

En el plano internacional, México se ha caracterizado por una participación activa, en los diferentes acuerdos suscritos ante las instancias supranacionales de las que forma parte, presentando siempre disposición a atender a los compromisos a los que se suscribe. Previo a la adhesión a la Convención Marco, destaca la experiencia ante uno de los casos más exitosos a la fecha en cuanto a cumplimiento de un acuerdo internacional en materia ambiental. El Protocolo de Montreal comprometía a los firmantes a eliminar, para el año 2000, la producción y consumo de las sustancias controladas, en un primer momento, el clorofluorocarbono (CFC); un año más adelante, se incluyeron los bromofluorocarbonos, el tetracloruro de carbono, y el tricloroetano⁶, siendo identificadas como dañinas en la capa de ozono.

En este acuerdo se consiguió en su totalidad el objetivo, dado que las decisiones tomadas resultaron en medidas específicas (políticas públicas) que significaron un cambio radical en las prácticas de consumo de los aerosoles de todo tipo: en este caso particular, el mercado encontró una alternativa satisfactoria para abandonar el uso de este producto, sin afectar su mercado, con la sustitución paulatina y definitiva de CFC. La situación fue posible gracias a que los países firmantes, como México, adecuaron su política nacional para condicionar y, eventualmente, eliminar el uso y fabricación de los gases contemplados en este acuerdo. Desde que se firma el documento, el Gobierno federal toma decisiones precisas encaminadas a cumplir con la reducción paulatina del uso de CFC; entre las medidas adoptadas como política federal, destaca el establecimiento de la Unidad de Protección del Ozono en lo que hoy se conoce como Secretaría de Desarrollo, donde expertos asesorarían a la industria nacional en el uso de tecnologías alternativas. Para acompañar esta iniciativa, se negociaron diferentes convenios voluntarios, tanto con los productores como con consumidores en general, así como con la industria de la refrigeración y de equipos extinguidores en particular. En el recuento, para el 2017, de acuerdo con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), se ha eliminado el 99%

⁶ Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC), “Convenios, acuerdos y tratados internacionales suscritos por México”, 26 de septiembre de 2016, <http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones2/libros/33/convenios.html> (fecha de consulta: 01 de agosto de 2020).

del uso de las sustancias agotadoras de la capa de ozono⁷.

Política climática en México

Apenas cinco años después, en 1992, se inician las negociaciones que concretarían el nacimiento de la CMNUCC. México, siendo congruente con su historia diplomática, participó, firmó y ratificó los acuerdos emanados de la Convención —en un primer momento— y el Protocolo de Kioto cinco años después en 1997. A las COP acuden no solo los representantes de los gobiernos firmantes, sino que las intervenciones se nutren de todos los interesados en el tema: jefes de Estado, Organizaciones de la Sociedad Civil conocidas como organismos no gubernamentales (ONG), así como representantes de los grandes capitales, que muchas veces son los mismos gobiernos de los países desarrollados. De esta forma, se vigilan los intereses de los que resultan ser los principales emisores de gases de efecto invernadero, las petroleras y las grandes industrias intensivas en consumo de combustibles fósiles. En la evidencia se puede señalar que los acuerdos no alcanzados en las negociaciones, que se identificaban como cruciales, resultaron ser un rotundo fracaso gracias a la falta de compromisos y acuerdos por parte de quienes claramente se identifican como actores relacionados con la economía contaminante, es decir, aquellas industrias que buscan el *statu quo* en el consumo intensivo de combustibles fósiles o lo que en la discusión climática se identifica como *business as usual* (BAU).

De acuerdo con el Protocolo, como firmante no Anexo I, los compromisos de este país no son jurídicamente vinculantes, pasando a ser voluntaria cualquier acción tomada en materia de política ambiental. A pesar de esto, la política ambiental mexicana se enfoca en atender todas las recomendaciones y acciones posibles a fin de cumplir, más allá de sus compromisos, en materia de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), siendo el primer país en vías de desarrollo (no Anexo I) en presentar el primer —de ya seis comunicaciones nacionales— documento que concentra tanto un diagnóstico de la situación actual, tanto de emisiones de GEI, como de vulnerabilidad ante los efectos del cambio climático y sus opciones de mitigación y adaptación, a partir del cual se desenvuelve la estrategia en materia climática a nivel nacional, estatal y municipal. La política climática concebida por parte del gobierno —a partir de esta fecha y hasta el día de hoy— ha respondido a las negociaciones y los acuerdos que año con año se alcanzan en cada una de las Conferencias de las Partes, y por ello todas estas decisiones, al traducirse en políticas puntuales, anteponen el aspecto económico al ambiental. Estas políticas, como todas las políticas económicas de los últimos 40 años, cumplen dos características que evidencian su corte neoliberal, esto es, la privatización y la mercantilización de los

⁷ Unidad Protocolo de Montreal, “Logros de México ante el Protocolo de Montreal”, *Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales*, abril de 2020, http://dgeiawf.semarnat.gob.mx:8080/ibi_apps/WFServlet?IBIF_ex=D3_R_AIRE03_02&IBIC_user=dgeia_mce&IBIC_p_ ass=dgeia_mce_t (fecha de consulta: 01 de agosto de 2020).

bienes públicos y del Estado, por un lado, así como el predominio de las finanzas en la política y economía⁸, por el otro.

En 2013 se publica la última versión de la Estrategia Nacional de Cambio Climático, donde se contemplan seis pilares que sustentan esta política climática. Destaca el pilar dos (P2), que plantea que esta política se conduzca a través del mercado, esto es, desarrollar políticas fiscales e instrumentos económicos y financieros con enfoque climático⁹. En el país se cuenta con un marco legal específicamente enfocado en atender la crisis climática en la Ley General de Cambio Climático que se emite acorde al Acuerdo de París —vigente desde el 2014—. Previamente se contaba con la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático, quien es el órgano encargado de implementar la política pública en materia climática. A partir de dicha ley se crea el Fondo para el Cambio Climático que cada año financia proyectos específicos a través de una convocatoria dirigida a instituciones particulares. Esto es, se da una transferencia de dinero público (40 498 271,62 pesos en la convocatoria 2019¹⁰) hacia el sector privado por el Estado, para cumplir con una política de reducción de emisiones comprometida. La anterior es una práctica común dentro del modelo económico dominante y el caso mexicano no es la excepción. Si bien se cuenta con el marco legal esperado, y los instrumentos adecuados en la práctica, rige el espíritu de la ganancia para el sector privado y el abandono por parte del Estado como ejecutor de las acciones esperadas.

Como antecedente a esta dinámica se puede mencionar a los Mercados de Carbono que originalmente manejaba el Protocolo de Kioto, donde —a través de proyectos financiados por parte de los países Anexo I en naciones en vías de desarrollo— habría una ganancia para ambas partes, implementando tecnologías reductoras de emisiones de GEI, con su correspondiente innovación, mientras estas reducciones se abonaban a los inversores originarios de países obligados a disminuir sus emisiones ante este acuerdo. El mercado de carbono, a pesar de representar una riqueza considerable, no cumplió las expectativas financieras para los interesados, mientras que el objetivo (en teoría prioritario) de reducir emisiones se veía complicado ante la falta de claridad de los procesos de contabilidad, y las sospechas de manipulación y doble suma de los certificados. El fracaso de los mercados de carbono se refleja recientemente en 2019, cuando en los acuerdos de París no se alcanza un acuerdo encaminado en regular esta compraventa de emisiones.

⁸ Larry Lohmann, “Financialization, commodification and carbon: the contradictions of neoliberal climate policy”, *Socialist Register* Vol. 48 (2012): 87.

⁹ Gobierno de la República, *Estrategia Nacional de cambio climático. Visión 10-20-40* (Ciudad de México: Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2013), 28.

¹⁰ Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), México, *Convocatoria nacional No. 12/19 para apoyar proyectos de mitigación y adaptación al Cambio Climático que contribuyan a la conectividad de ecosistemas forestales, áreas naturales protegidas (ANP), áreas destinadas voluntariamente a la conservación (ADVC) y sitios Ramsar* (Ciudad de México, 06 de junio de 2019), 3.

Las entidades federativas y el cambio climático. El caso de Baja California Sur

Las características geográficas del territorio nacional, donde su gran extensión incluye prácticamente todos los ecosistemas, también conllevan una situación de vulnerabilidad ante el cambio climático en diferentes escalas de gravedad. El marco legal mencionado en el apartado anterior faculta a las entidades federativas y sus municipios a generar su correspondiente marco legal estatal, y política correspondiente, atendiendo a sus características específicas y necesidades. La Comunicación Nacional es un documento que concentra información general de todo el territorio nacional en cuanto a sus emisiones, situación de vulnerabilidad y alternativas de mitigación y necesidades de adaptación ante el cambio climático; pero para una descripción exclusiva de cada estado y de cada uno de estos elementos, es necesario generar un documento local, así como un marco legal encaminado a abordar la situación en que se encuentra cada entidad. Si bien varios estados de la república mexicana cuentan con leyes estatales de cambio climático, Baja California Sur no ha generado este documento, contando solo con un Plan Estatal de Acción ante el Cambio Climático¹¹ el cual se encuentra ya desactualizado, habiéndose publicado en 2012. Este documento replica en gran medida el modelo que se encuentra en la Comunicación Nacional, incluyendo datos concernientes al territorio estatal. Para el caso de los cinco municipios que lo conforman, únicamente La Paz (capital del estado) cuenta con un documento que recaba información descriptiva de las condiciones de la localidad ante el cambio climático¹². De ambos documentos destacan la afirmación de alta vulnerabilidad relacionada con su condición de costa, así como la posibilidad de mitigar a través de generación de energía solar. Si bien el Plan Estatal se genera a partir de financiamiento gubernamental y se elabora por instituciones académicas reconocidas en la entidad, para el caso del documento de la capital del estado La Paz, éste se hace con financiamiento de instituciones internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo, así como International Community Foundation. Sumado al diagnóstico de las condiciones de la localidad, se hace mucho énfasis en la necesidad o pertinencia de la participación de capital privado en servicios como la recolección de basura, o la generación de electricidad aún considerados como servicios públicos dotados por el gobierno.

Baja California Sur se encuentra localizada en el noroeste del territorio nacional; es la parte sur de la larga península que caracteriza la forma de nuestro territorio

¹¹ Antonina Ivanova y Alba E. Gámez (editoras), *Plan estatal de Acción ante el Cambio Climático para Baja California Sur* (La Paz: Universidad Autónoma de Baja California Sur / Centro de Investigaciones Biológicas del Noroeste / Centro de Investigación Científica y de Educación Superior de Ensenada / Centro Interdisciplinario de Ciencias Marinas / Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales / Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología / Instituto Nacional de Ecología / Gobierno del Estado de Baja California Sur, 2012).

¹² Antonina Ivanova *et al.*, *Plan de acción ante el cambio climático para La Paz y sus zonas colindantes* (La Paz: XIV Ayuntamiento de La Paz, 2013), 10.

nacional. A pesar de su extensión territorial, su concentración poblacional es de las más bajas a nivel nacional (712 029 personas al 2015¹³), sin embargo, más del 70% de ésta se concentra en tan solo dos municipios: los situados más al sur de la península, La Paz y Los Cabos, reconocidos internacionalmente como destinos turísticos. Derivado de esto, la demanda de dotación de servicios, así como la actividad económica se concentran en estas dos localidades. Desde la década de 1970 por decreto presidencial se designa el municipio de Los Cabos como proyecto turístico a desarrollar, destinando recursos federales para dotar con la infraestructura necesaria cuya finalidad es atraer inversión extranjera directa (IED). Una vez más se ve cómo el dinero estatal se destina a favorecer al sector privado con el argumento de que, conforme se fuera consolidando como destino turístico, se generarían importantes fuentes de empleo y con ello mejor calidad de vida (la riqueza que se filtra de arriba hacia abajo). Se forma una zona exclusiva con todos los servicios y atractivos, orillando en la periferia a la población que aportaba la mano de obra. El resultado esperado, con el paso de las décadas, es evidentemente una gran desigualdad social, carencias importantes en la infraestructura y servicios básicos de esta población y una gran vulnerabilidad ante eventos meteorológicos característicos de esta zona.

El tema de la matriz energética en Baja California Sur, destaca en importancia no solo por la oportunidad de aprovechamiento de energía renovable (solar, principalmente), sino por el hecho de que la entidad genera electricidad a partir de combustibles fósiles altamente contaminantes (combustóleo) que además deben ser transportados por vía marítima —esto por no formar parte del Sistema Eléctrico Nacional, una red interconectada en todo el territorio que abastece de energía y previene de apagones—. Tal particularidad se agrava si se considera que la economía se mueve alrededor de un sector, el turístico, con un alto consumo de este recurso que, además, espera que no genere emisiones contaminantes que afeen su principal recurso: el paisaje. En mayor medida, en el municipio de Los Cabos y en proceso de crecimiento para el caso de La Paz, el turismo se presenta como una actividad económica que ha transformado ambas localidades. A partir de una decisión del gobierno central se fuerzan cambios estructurales en las características socioeconómicas, los cuales son posibles a partir de la política económica; al paso de las décadas estas políticas se han ido adecuando al modelo neoliberal que exige cada vez más facilidades a la entrada de sus capitales, incluyendo el especulativo que caracteriza la financiación de la economía actualmente. De esta forma, al turismo de masas se ha unido todo un mercado de bienes raíces, que tiene como objetivo a los llamados residentes de invierno, norteamericanos, principalmente, que adquieren propiedades para esta estación del año. Lo que ofrece el vendedor son todas las comodidades y facilidades para el visitante o residente temporal. Acompañado de un proceso de gentrificación, este

¹³ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), “Estadísticas a propósito del día mundial de la población (11 de julio): datos de Baja California Sur”, *Sala de prensa INEGI*, La Paz, 07 de julio de 2016, 1, https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2016/poblacion2016_3.pdf (fecha de consulta: 05 de agosto de 2020).

modelo busca replicarse en La Paz, también, donde, si bien el turismo de masas no ha despuntado como en su localidad vecina, el mercado inmobiliario empieza a destacar.

La otra cara de la moneda es el proceso que transita la sociedad local ante todo este fenómeno: aportar la mano de obra a toda esta industria no les garantiza una calidad de vida suficiente ya que, como muchos ejemplos que se pueden identificar alrededor del mundo, mientras hacia el centro está la concentración de riqueza, acompañada de todas las comodidades posibles —garantizadas por el aparato estatal—, en la periferia quedan los que justamente hacen posible lo primero; la brecha de desigualdad en Los Cabos es evidente y va en aumento, siendo una población sumamente vulnerable en todos los sentidos. Para el caso de los efectos del cambio climático, esta disparidad es obvia y preocupante.

El paso de eventos hidrometeorológicos (huracanes, tormentas tropicales o depresiones, dependiendo su fuerza) se cobra cada año recursos económicos en daños a la infraestructura y, en casos de fenómenos muy severos, vidas humanas. La infraestructura turística está en claro peligro considerando que se concentra en su mayoría en la zona costera: el sistema de carreteras está trazado sobre diferentes arroyos que, cuando llegan estos fenómenos, suelen causar daños de consideración. Por su lado, la población local, si bien no está asentada en la zona costera (exclusiva), sí lo está sobre zonas identificadas como de riesgo por deslizamientos y por encontrarse sobre arroyos. Considerando que ya carecen de una completa y suficiente dotación de servicios, el paso de estos eventos causa un daño mayor en comparación. El paso de un huracán en una comunidad que carece de un servicio regular de agua potable, recolección de basura, drenaje, sin pavimentación y con una electrificación insuficiente y que, además, es susceptible de inundación, agrava considerablemente estas condiciones. Estas zonas serán las que vean sus servicios reconectados con más dilación en comparación con las zonas identificadas como exclusivas o de mejor nivel socioeconómico. En muchos casos los daños causados en estas zonas simplemente no son reparados, dando prioridad a aquellas donde se generan empleos y se reproduce el capital. Quien hace posible esta respuesta diferenciada es justamente la política gubernamental. El gobierno mexicano cuenta con un Fondo de Desastres Naturales – FONDEN, a partir del cual se atiende la rehabilitación y reconstrucción de infraestructura pública de los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal); vivienda de la población de bajos ingresos y ciertos elementos de medio ambiente¹⁴, este es la principal fuente de ingresos después de estos fenómenos en la entidad territorial. Si bien está bien claro el destino de los recursos a los que se accede, y estos se contabilizan a partir de una evaluación de los daños causados, el criterio juega un papel preponderante en el destino final de estas cantidades que llegan a ser

¹⁴ Fondo de Desastres Naturales (FONDEN), *El Fondo de Desastres Naturales de México - una reseña* (Washington: Banco Mundial / Global Facility for Disaster Reduction and Recovery / State Secretariat for Economic Affairs, Swiss Confederation / Secretaría de Gobernación / Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2012), 4.

millonarias (en una temporada de huracanes, se puede acceder más de una vez a este Fondo). La rapidez con que la infraestructura turística o aquella que directa o indirectamente sirve al sector privado se repara después del paso de un huracán deja claro hacia dónde está sesgada la toma de decisiones.

El ejemplo más reciente y el cual destaca por la gravedad de los efectos es el paso del huracán Odile en septiembre del 2014. Los daños causados en la infraestructura turística impactaron de tal manera, que quedaron alrededor de 30 000 turistas impossibilitados de salir hacia sus ciudades de origen; el aeropuerto dejó de funcionar por un espacio de aproximadamente 10 días para vuelos comerciales: durante este tiempo, únicamente estaba habilitado para recibir ayuda. El suministro de luz quedó suspendido para el 95% de los habitantes del estado por más de diez días (y, por ende, el de agua) ya que fueron derribadas por la fuerza del viento 520 torres de luz¹⁵. El procedimiento para acceder a los recursos del FONDEN es emitir una declaratoria de emergencia por parte de la Secretaría de Gobernación, a partir de la cual se acceden a estos recursos. Para el caso de Odile, se accedió a un monto estimado en los cuatro mil millones de pesos, los cuales serían destinados principalmente a atender la infraestructura más afectada: sistema de carreteras, infraestructura eléctrica, viviendas y escuela. Además de disfrutar de una atención pronta en la reparación de los daños físicos a aquella infraestructura de la que se sirve y que es competencia del aparato estatal. El sector turístico accedió a diferentes apoyos como exención de impuestos municipales, estatales y federales con la justificación de reactivación económica de este sector —lo anterior sin profundizar en que estas inversiones suelen contar con seguros contratados contra este tipo de riesgos—. En contraparte el sector de la sociedad previamente descrito vio dañado su patrimonio de manera permanente dificultando las posibilidades de una reparación tan pronta como el ejemplo anterior. Las irregularidades que caracterizan los asentamientos donde se instala esta población resultan en que, en ocasiones, no pueden acceder a los beneficios de los apoyos gubernamentales destinados a apoyarlos, lo cual, a su vez, favorece que estos recursos sean redirigidos a donde es más conveniente para los intereses económicos. Mientras Los Cabos ya estaba listo para recibir turistas (con el paso de un par de meses), miles de niños y jóvenes esperaban la rehabilitación de sus centros de estudio, proceso que fue mucho más lento y deficiente que el demostrado en la infraestructura turística. La rapidez con la que se recupera este sector se había ya demostrado en ocasiones previas en las que se depende del apoyo del aparato estatal para impulsarlo; considerando que estos fenómenos se irán intensificando, resultado del cambio climático, se espera que esta dinámica se siga repitiendo una y otra vez, acrecentando el rezago hacia el sector de la sociedad que permite la generación de esta riqueza.

¹⁵ Verónica Calderón, “Odile causa los peores en la infraestructura eléctrica de México”, *El País*, Ciudad de México, 21 de septiembre de 2014, https://elpais.com/internacional/2014/09/22/actualidad/1411340585_012820.html (fecha de consulta: 05 agosto 2020).

Conclusiones

En una revisión de la evolución de la política climática tanto a nivel internacional como dentro de México, se pueden identificar características en sus resultados que indican que estas responden en mayor o menor medida a intereses económicos específicos. El desarrollo de la economía mundial, hasta llegar a la actualidad, tiene como base el consumo de combustibles fósiles (emisores de GEI) como principal motor de la industria. Partiendo del aprovechamiento del carbón mineral, para luego avanzar a la extracción del petróleo y sus derivados en los diferentes puntos geográficos donde se identifican yacimientos, se ha presenciado en los últimos 200 años un fenómeno de tales magnitudes cuyas consecuencias no se preveían al inicio. Quienes al inicio de la Revolución Industrial pudieron alcanzar esos niveles de desarrollo, a partir de lo que entonces eran sus colonias, son justamente quienes poseen poder de decisión a través de sus gobiernos y de sus multinacionales. Cuando se da el tránsito desde el carbón hacia el petróleo, estos mismos países aseguran mantener el control de estos recursos con su presencia en territorios dominados históricamente por ellos. Una de las principales características de la globalización moderna es el poder del capital financiero.

Es evidente que prevalece el interés económico ante la necesidad apremiante de atender la crisis climática a la que, de manera sumamente desigual, se enfrentan los países; mientras que aquellos históricamente dominadores cuentan con los recursos suficientes para hacer frente a las consecuencias del desastre ambiental —que ya estamos enfrentando y que en su mayoría provocaron—, los otros, los países que dotan de riquezas naturales a los primeros, carecen de toda posibilidad de salir adelante mientras las condiciones actuales no sufran un cambio radical. Es inevitable voltear de manera crítica hacia el actual modelo económico al capitalismo neoliberal que, como sucesor de ese capitalismo de la posguerra, resultó ser mucho más agresivo y voraz en todos los sentidos, dado que no contempla en su lógica de acumulación por desposesión cambios de fondo, al ser contradictorios con la naturaleza de su funcionamiento como modelo económico. Más aun, las crisis son los fenómenos que le han facilitado al capitalismo expandirse a nuevos territorios: puesto que se sirve de estos fenómenos para, a través de éstas, encontrar nuevas formas de reproducirse. Dentro de esta crisis ambiental hemos visto cómo la aparición de crisis económicas más recientes, con un tinte más bien meramente financiero, han permitido que el capitalismo se renueve y allane el camino a nuevas modalidades de acumulación. La crisis ambiental en sí misma es también evidencia de su funcionamiento: el llevar a mecanismos de mercado las únicas alternativas de mitigar gases de efecto invernadero es prueba clara de ello. El que se busque que estos instrumentos se instalen en aquellas economías más desfavorecidas es otra forma de colonización y explotación. El Sur sigue financiando al Norte, ahora también recibiendo la consecuencia del desastre ambiental que se viene: sin infraestructura suficiente para hacer frente a sus vulnerabilidades —las cuales se ven agravadas si se combinan con

actividades económicas dependientes de recursos naturales que están en riesgo—coloca a estos territorios en una doble vulnerabilidad.

El caso de Baja California Sur es prueba de ello. La vulnerabilidad en la que su ubicación geográfica la coloca se suma a aquella relacionada con ser un destino turístico con reconocimiento internacional. Es decir, depende fuertemente de esta actividad económica, siendo que ha moldeado toda su vida, infraestructura y expectativas para que sean sus playas quienes sustenten la economía local. Los eventos climatológicos que caracterizan esta zona y la evidente amenaza de que estos van a ser cada vez más agresivos ponen en riesgo tanto los recursos naturales como la infraestructura, principalmente, de origen extranjero, que la caracteriza como destino turístico de masas. La prioridad que se da a la inversión privada en detrimento de la sociedad, afectando su calidad de vida, el acceso a los recursos naturales e, incluso, poniendo en riesgo su supervivencia, alimenta la dinámica de desigualdad que caracteriza al capitalismo neoliberal. La política climática que se ha ido moldeando para proteger y favorecer al mercado y su capital hace que el estado sea un gran facilitador del empeoramiento de las condiciones y las predicciones ante la crisis medioambiental. Planear y proponer dentro del sistema que destruye el planeta es insuficiente y la evidencia es contundente: es necesario cuestionar al sistema desde dentro y plantear las alternativas que realmente antepongan lo ambiental y humano a la ganancia.

Referencias

Fuentes primarias

Documentos institucionales

- Gobierno de la República. *Estrategia Nacional de cambio climático. Visión 10-20-40*. Ciudad de México: Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2013.
- Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC). “Convenios, acuerdos y tratados internacionales suscritos por México”. 26 de septiembre de 2016. <http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones2/libros/33/convenios.html>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). “Estadísticas a propósito del día mundial de la población (11 de julio): datos de Baja California Sur”. *Sala de prensa INEGI*, La Paz, 07 de julio de 2016, 1-9. https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2016/poblacion2016_3.pdf
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). “Summary for Policymakers”. En *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Working Group III Contribution to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, editado por Working Group III Technical Support Unit. Cambridge: Cambridge University Press, 2014, 1-32.
- Ivanova, Antonina y Alba E. Gámez (editoras). *Plan estatal de Acción ante el Cambio Climático para Baja California Sur*. La Paz: Universidad Autónoma de Baja California Sur / Centro de Investigaciones Biológicas del Noroeste / Centro de Investigación Científica y de Educación Superior de Ensenada / Centro Interdisciplinario de Ciencias Marinas / Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales / Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología / Instituto Nacional de Ecología / Gobierno del Estado de Baja California Sur, 2012.
- Ivanova, Antonina, Alfredo Bermúdez, Adolfo de la Peña, Dennis de la Toba, Ernesto Encarnación, Andrea Geiger, Ivonne Gómez, J. Carlos Graciano, Eduardo Juárez, René Kachok, Carolina López, María Martínez, Violeta Martínez, Gabriela Moreno, David Petatán, Gerzaín Polanco, Ekaterine Ramírez, Ernesto Rangel, Héctor Reyes, Joaquín Rivera y Jobst Wurl. *Plan de acción ante el cambio climático para La Paz y sus zonas colindantes*. La Paz: XIV Ayuntamiento de La Paz, 2013.
- Organización de las Naciones Unidas. “Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático”. Manuscrito inédito. Nueva York, 1992, 1-26. <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), México. *Convocatoria nacional No. 12/19 para apoyar proyectos de mitigación y adaptación al Cambio Climático que contribuyan a la conectividad de ecosistemas*

forestales, áreas naturales protegidas (ANP), áreas destinadas voluntariamente a la conservación (ADVC) y sitios Ramsar. Ciudad de México, 06 de junio de 2019.

Unidad Protocolo de Montreal. “Logros de México ante el Protocolo de Montreal”. *Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales*, abril de 2020. http://dgeiawf.semarnat.gob.mx:8080/ibi_apps/WFServlet?IBIF_ex=D3_R_AIRE03_02&IBIC_user=dgeia_mce&IBIC_pass=dgeia_mce_t

Fondo de Desastres Naturales (FONDEN). *El Fondo de Desastres Naturales de México - una reseña.* Washington: Banco Mundial / Global Facility for Disaster Reduction and Recovery / State Secretariat for Economic Affairs, Swiss Confederation / Secretaría de Gobernación / Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2012.

Publicaciones periódicas

Calderón, Verónica. “Odile causa los peores en la infraestructura eléctrica de México”. *El País*, Ciudad de México, 21 de septiembre de 2014. https://el-pais.com/internacional/2014/09/22/actualidad/1411340585_012820.html

Fuentes secundarias

Schneider, Stephen Henry y Janica Lane. “An Overview of ‘Dangerous’ Climate Change”. En *Avoiding dangerous climate change*, editado por Hans Joachim Schellnhuber, Wolfgang Cramer, Nebojsa Nakicenovic, Tom Wigley y Gary Yohe. Cambridge: Cambridge University Press, 2006, 7-24.

Hansen, James. *Storms of My Grandchildren. The Truth About the Coming Climate Catastrophe and Our Last Chance to Save Humanity.* Nueva York: Bloomsbury Press, 2009.

Alba Alcaraz, Edmundo de. “La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático”. En *Cambio climático: una visión desde México*, coordinado por Julia Martínez y Adrián Fernández Bremauntz. Ciudad de México: Instituto Nacional de Ecología, 2004, 143-153.

Lohmann, Larry. “Financialization, commodification and carbon: the contradictions of neoliberal climate policy”. *Socialist Register* Vol. 48 (2012): 87.