



DERECHO, MEDIO AMBIENTE Y CAMBIO CLIMÁTICO

DR. BENJAMÍN REVUELTA VAQUERO
COORDINADOR

Derecho, medio ambiente y cambio climático

Coordinador: Benjamín Revuelta Vaquero

ISBN: 978-607-98106-6-5

Primera Edición. VLEX, 2019

DR © VLex / V2 Services S.A de CV.

Calle Juan Vázquez de Mella 481, interior 200, oficina 27.

Colonia, Los Morales Polanco. C.P. 11510, Ciudad de México

CEO: Lluís Faus

Director General: Antonio Vera

www.vlex.com.mx

© 2019, Doctorado Interinstitucional en Derecho, DID

Región Centro Occidente de la ANUIES

Encargada de la Edición y Coordinación Editorial: Erika Torres Terrazas

Diseño de portada, interiores y diagramación: Alberto Sandoval y Marisol Solís/ ZasaDesign

Corrección de estilo: Alejandra Barreda

Los contenidos de los artículos son responsabilidad de los autores y no la de VLex.

Todos los derechos reservados. Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, la fotocopia o la grabación, sin previa la previa autorización por escrito de los titulares de los derechos de esta edición.

Impreso en México – *Printed in Mexico*

COMITÉ DICTAMINADOR

Para la integración de los trabajos se realizó una Convocatoria a toda la comunidad del DID. Se establecieron plazos y requisitos. Asimismo, se integró un Comité Dictaminador, conformado por profesores de las Universidades de la Región Centro Occidente de ANUIES y una ambientalista invitada de la Universidad Autónoma de Baja California, quienes dictaminaron la procedencia, realizaron observaciones y, una vez con los ajustes, se aprobaron los mejores trabajos para la integración de la presente obra. Por ello, agradecemos a los miembros del Comité Dictaminador conformado por:

Dr. Oscar Arnulfo De la Torre de Lara
Universidad Autónoma de Aguascalientes

Dr. José Alfredo Muñoz Delgado
Universidad Autónoma de Aguascalientes

Dra. María del Refugio Macías Sandoval
Universidad Autónoma de Baja California

Dr. Pedro Antonio Enríquez Soto
Universidad Autónoma de Nayarit

Dra. Rocío Victoria Alejandra Flores Velázquez
Universidad Autónoma de Nayarit

Dra. Jessica Cristina Romero Michel
Universidad de Colima

Dr. Ricardo Rodríguez Luna
Universidad de Guanajuato

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN _____ **XI**

PRIMERA PARTE. DERECHO Y MEDIO AMBIENTE _____ **1**

El interés universal en las acciones ambientales
Dr. Benjamín Revuelta Vaquero y Dra. Claudia Alejandra Verduzco Moreno _____ 3

Un acercamiento al Derecho Humano
al agua en las sentencias del poder judicial
de la federación
Mtra. Sandra Daniela Saldaña Brambila _____ 23

Actuales perspectivas jurisdiccionales
y futuros desafíos para la tutela efectiva
del medio ambiente
Mtra. Jessica Bravo Ramírez _____ 47

SEGUNDA PARTE. EL DERECHO ANTE EL CAMBIO CLIMÁTICO _____ **69**

El impacto del gobierno abierto,
en la lucha contra el cambio climático en México
Dr. Benjamín Revuelta Vaquero y Mtro. César Arturo Sereno Marín _____ 71

Urbanismo y ambiente:
el desarrollo urbano frente al cambio climático
Mtra. María Suhey Tristán Rodríguez. _____ 91

El papel de la vivienda urbana en la mitigación
y adaptación al cambio climático

Mtra. Violeta Mendezcarlo Silva. _____ 107

TERCERA PARTE.

NUEVOS PARADIGMAS JURÍDICO-AMBIENTALES _____ **125**

El desplazamiento ambiental, un fenómeno recurrente.
El caso de Paraguay

Dr. Benjamín Revuelta Vaquero y Dra. Celia América Nieto Del Valle _____ 127

La perspectiva ética biocentrista
en el derecho ambiental mexicano

Dr. José Ángel Méndez Rivera y Mtra. Ana Stephanie Barrera González _____ 149

La sinergia del gobierno abierto y la información ambiental

Dr. Benjamín Revuelta Vaquero y Mtra. Emilia Guillermina Bucio Piñón _____ 169

EL IMPACTO DEL GOBIERNO ABIERTO, EN LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO EN MÉXICO

Benjamín Revuelta Vaquero¹

César Arturo Sereno Marín²

RESUMEN

El presente artículo ofrece una vinculación y con ello quiere proyectar una potencialización entre los principios del Gobierno Abierto y los compromisos internacionales contra el cambio climático. Así, en un primer momento, analiza los postulados del Gobierno Abierto y la importancia de este modelo para el mundo contemporáneo. De manera específica se identifican sus tres principios fundamentales: transparencia, participación y colaboración, como prácticas deseables de las democracias modernas. Por otro lado, se ubica la importancia de los tratados internacionales, específicamente en materia de medio ambiente y de cambio climático. En ese contexto, se hace mención específica al Acuerdo de París por ser el tratado más reciente sobre cambio climático. Se analiza el tema de su débil obligatoriedad y la importancia de impulsar sus postulados. Así, en la parte final se realiza una reconstrucción de cada uno de los principios del Gobierno Abierto, bajo la perspectiva del cambio climático. Se trata entonces de una propuesta novedosa que al construir la vinculación, la conjunción

¹ Doctor en Gobierno y Política por la Universidad de Essex, Inglaterra. Profesor-investigador de la UMSNH. Miembro del SNI nivel 1. Autor de numerosos artículos, capítulos y libros sobre derecho ambiental. Correo electrónico: benreva@hotmail.com.

² Maestro en Derecho de la Información por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Alumno del Doctorado Interinstitucional en Derecho de la Universidad de Colima (DID). Correo electrónico: cesar.sereno84@gmail.com.

de visiones, entre los dos instrumentos internacionales —uno de gobernanza y otros de medio ambiente— aspira a reforzar las herramientas con que cuenta el ciudadano y con ello a potencializar el cumplimiento efectivo en México de las acciones de mitigación y adaptación al cambio climático.

Palabras clave: Gobierno Abierto, Transparencia, Participación, Colaboración y Cambio Climático.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN; II. ¿QUÉ ES EL GOBIERNO ABIERTO? III. ACUERDO DE PARÍS Y CAMBIO CLIMÁTICO. IV. LOS PRINCIPIOS DEL GOBIERNO ABIERTO Y SU IMPACTO EN LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO V. CONCLUSIONES. VI. REFERENCIAS

I. INTRODUCCIÓN

La diversidad de actividades humanas de aprovechamiento y explotación de los bienes ambientales de las últimas décadas, han impactado gravemente el entorno donde nos desarrollamos, generando una severa crisis ambiental que amenaza la vida en el planeta. Una de las consecuencias más visibles de esta afectación es el cambio climático,³ el cual se ha convertido en uno de los desafíos más importantes que enfrentamos como civilización para los próximos años.

Científicos alrededor del mundo, y en especial asesores de la ONU en materia de cambio climático, han alertado que vamos en camino de un aumento de 3 °C de la temperatura del Planeta. Esto tendría consecuencias desastrosas como la extinción de los arrecifes de coral, más de diez millones de personas expuestas a inundaciones por el aumento del nivel del mar y una afectación directa en la agricultura global en cultivos como el arroz, maíz y trigo, por lo cual ponen como límite el año 2030 para evitar tales consecuencias.⁴

³ Conforme a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (09 de mayo de 1992, Nueva York) se entiende por este fenómeno al cambio de clima atribuido directa o indirectamente a las diversas actividades humanas que afectan la composición de la atmósfera, causando una variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables.

⁴ Véase: <https://www.eluniversal.com.mx/mundo/por-que-2030-es-la-fecha-limite-de-la-humanidad-para-evitar-una-catastrofe-global>. Última visita el 10 de octubre de 2018.

México no escapa a los efectos del cambio climático. La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales señala que se está observando un incremento de casi 4° de temperatura en la Ciudad de México en los últimos años. También señala el adelanto de épocas de calor que dañan la agricultura en diversas regiones o la aparición de enfermedades como el dengue en ciudades como Chihuahua donde nunca había sucedido.⁵

Las afectaciones arriba señaladas traen como consecuencia desplazamientos de la población para la búsqueda alimento o mejores condiciones de vida, lo cual puede aumentar las tensiones y el riesgo de conflictos ambientales ante la presión del uso sobre los bienes ambientales. De aquí la importancia de su tratamiento y de la pronta acción de los gobiernos para atacar esta problemática que está provocando y provocará cada vez, y con mayor intensidad, conflictos y crisis sociales.

Autores como Altamirano (2014) comentan que el mayor riesgo del cambio climático es la migración, por lo cual resulta urgente la implementación de políticas de prevención, de reducción del riesgo y de control demográfico para aliviar la lucha por los recursos ambientales.

Así, ante una problemática compleja y multicausal como es el cambio climático,⁶ se considera oportuno identificar el papel potenciador de los principios del Gobierno Abierto, como una alternativa que pueda lograr un trabajo conjunto entre ciudadanía y gobierno, con la finalidad de que la conjunción de visiones ayude a mejorar las condiciones ambientales y en consecuencia la calidad de vida en nuestro entorno.

Consideramos que el abordaje de los pilares del Gobierno Abierto —transparencia, participación y colaboración— como marco de acción que permite la eficaz implementación de acciones para la mitigación y adaptación al cambio climático en México puede abonar en el complejo camino hacia la sustentabilidad ambiental.

II. ¿QUÉ ES EL GOBIERNO ABIERTO?

Gobierno Abierto no es un término nuevo o de reciente introducción a la esfera de la administración pública. Ramírez-Alujas señala que a finales de la década de los 70

⁵ Véase: <https://www.gob.mx/semarnat/articulos/como-afecta-el-cambio-climatico-a-mexico>.

⁶ Conforme a la Organización Mundial de la Salud, en los últimos 50 años la combustión de combustibles fósiles, ha liberado cantidades de dióxido de carbono y otros gases de efecto invernadero suficientes para afectar al clima mundial. La concentración atmosférica de dióxido de carbono, gas que atrapa más calor en las capas bajas de la atmósfera, ha aumentado en más de un 30% desde los tiempos anteriores a la revolución industrial. Consultar: http://www.who.int/features/factfiles/climate_change/facts/es/. Última visita el 11 de octubre de 2018.

del siglo pasado “se usó por primera vez en el espacio político británico y en su concepción original, trataba diversas cuestiones relacionadas con el secreto de Gobierno e iniciativas para ‘abrir las ventanas’ del sector público hacia el escrutinio ciudadano” (2011, p. 100).

Inicialmente, el concepto de Gobierno Abierto se enfocaba en el acceso a datos por parte de los ciudadanos para a partir de ello poder combatir la opacidad y la corrupción dentro de las administraciones públicas. Dicho concepto fue evolucionando y retomando nuevos bríos en los gobiernos actuales derivado de los avances tecnológicos, las redes sociales y un debate global sobre el perfeccionamiento democrático a partir de un mayor involucramiento ciudadano (Ramírez-Alujas, 2011).

El Gobierno Abierto, como se puede ver, no es un concepto reciente pero sí un concepto que ha tenido un relanzamiento en los últimos años y que algunos autores engloban en los nuevos modelos de gobernanza⁷ que responden a los retos de los problemas públicos globales actuales.⁸ Como afirma Naser (2017):

Esta nueva forma de hacer gestión pública promueve por tanto, políticas de transparencia, canales de participación ciudadana para el diseño e implementación de las políticas públicas (e incidir en la toma de decisiones) y mecanismos que estimulen el aprovechamiento de las capacidades, de la experiencia, del conocimiento y del entusiasmo de la sociedad para generar soluciones a todo tipo de problemáticas comunes. (p. 8)

Naser identifica los tres elementos del Gobierno Abierto: transparencia, participación y colaboración, destacando sobre todo el aprovechamiento de la experiencia y capacidad de la sociedad para la solución de problemas comunes, ya que son ellos los más afectados de las políticas implementadas por los gobiernos.

El lanzamiento formal del Gobierno Abierto ocurrió durante el 66º período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones, celebrado en septiembre de 2011. Ahí se lanzó a nivel mundial el *Open Government Partnership (OGP)* o *Alianza para el Gobierno Abierto (AGA)*, como un esfuerzo mundial para mejorar el desempeño de los gobiernos. Dicha iniciativa fue liderada por los gobiernos de Estados

⁷Ramírez-Alujas define la gobernanza: “Desde una perspectiva descriptiva, la gobernanza se puede entender como el conjunto de arreglos institucionales mediante los cuales se adoptan y ejecutan las decisiones públicas en un entorno social determinado y cada vez más complejo” (2011, p. 104).

⁸“A mediados de los años ochenta del siglo pasado el concepto gobernanza irrumpe con fuerza en los ámbitos institucionales ligados a los problemas de desarrollo, principalmente de tipo económico a nivel internacional y en especial el Banco Mundial quien invoca por primera vez dicho término. Su uso en la actualidad está más enfocado a una nueva forma de gobierno más cooperativa” (Conejero, 2016, p. 13).

Unidos y Brasil y hoy cuenta con 75 miembros, 16 de los cuales son de Latinoamérica y el Caribe.⁹

México es parte de la iniciativa internacional *Open Government Partnership* desde el año 2011, con lo cual asumió el compromiso de promover la participación ciudadana, incrementar la transparencia y combatir la corrupción con la ayuda de nuevas y mejores tecnologías, ante los retos que representa la idea de Gobierno abierto, y con la finalidad de hacer operables y dar contenido a sus principios.¹⁰

El uso de las tecnologías de información y comunicación resultan fundamentales dentro de la concepción de Gobierno Abierto. Quintanilla y Gil afirman que “la administración pública no puede perder de vista que las tecnologías de información y comunicación no solo le permiten una mayor eficiencia, sino también más transparencia que promueva lograr una mayor participación y colaboración para la solución de problemas” (2013, p. 11).

Por ello, el uso de estas tecnologías ayudan a incrementar el control social, ya que el ciudadano tiene la posibilidad de vigilar de mejor manera el quehacer gubernamental en los distintos órdenes de gobierno, disminuyendo así la discrecionalidad, la corrupción y el ocultismo que caracteriza a las administraciones públicas en nuestro país.¹¹

El mayor involucramiento ciudadano resulta ya inaplazable y los gobiernos hoy en día aún no han dimensionado su potencial, pues como apuntan Berggruen y Gardels: “un sistema de gobernanza solo puede resultar legítimo si incorpora la nueva realidad del poder distribuido mediante nuevas formas de participación, a la vez que debe hallar los medios para gestionar la complejidad a su más alto nivel, tanto dentro de los Estados y naciones como entre ellos” (2012, p. 161).

En el mismo sentido y como antecedente del Gobierno Abierto, Ozslak comenta que desde las ciencias de la comunicación, “el movimiento de GA surgió históricamente a partir de tres corrientes diferentes: de aquellos que abogaban por un gobierno abierto enfocado hacia la sanción de la Ley de Acceso a la Información; de los

⁹Más información sobre esta iniciativa puede ser consultada en la página: <https://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto/AGA>. Última visita el 12 de octubre de 2018.

¹⁰En el caso mexicano, el 20 de septiembre de 2011 el presidente en turno presentó ante la Alianza para el Gobierno Abierto el Plan de Acción de México, en el cual se asumen como compromisos, aumentar la integridad pública, manejar más eficientemente los recursos públicos, aumentar la rendición de cuentas corporativas y mejorar los servicios públicos. Más detalles en <http://aga.ifai.mx/SitePages/Principal.aspx>. Última visita el 10 de octubre de 2018.

¹¹ Conforme a Transparencia Internacional 2017, México volvió a caer en el Índice de Percepción de la Corrupción, ocupando el lugar 135 de 180 países evaluados, siendo que el mismo estudio del año 2016 lo ubicó en el sitio 123 de 176. Ver datos completos en: <https://imco.org.mx/temas/indice-percepcion-la-corrupcion-2017-via-transparencia-internacional/>.

partidarios del desarrollo de software libre y datos académicos abiertos; y de los emprendedores de innovaciones abiertas” (2015, p. 28).

Históricamente se ha sostenido que la información es un elemento de empoderamiento, “es que poseer (y retener, negar o distorsionar) información equivale a disponer de un inapreciable recurso de poder” (Oszlak, 2013, p. 8). Así, el surgimiento de herramientas tecnológicas, tales como el internet y las redes sociales, han revolucionado el régimen de la información y por tanto, han modificado la manera de ejercer el poder.

En este sentido, la tendencia de la información para el Gobierno Abierto es el sistema de datos abiertos que se supone deben encontrarse disponibles para ser consultados en cualquier momento mediante herramientas electrónicas, sin costo alguno y que se permite su reproducción, reutilización e integración a otras bases de datos.

El Gobierno Abierto se basa en la apertura de información generada por los entes públicos para fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas; pero con el objetivo principal de lograr la participación y colaboración de la ciudadanía en los asuntos públicos. Al respecto Ramírez-Alujas (2011) afirma:

En cualquier caso, existe un acuerdo entre las múltiples miradas y acepciones disponibles que concuerdan expresamente en que los pilares que lo configuran son: a) transparencia y apertura; b) participación; y c) colaboración. En síntesis, nos referimos al compromiso de garantizar que todos los aspectos de la forma en que el Gobierno y los servicios públicos son administrados y operados, estén abiertos al eficaz escrutinio público y a la supervisión de la sociedad (transparencia). Ello debe ir acompañado de la progresiva expansión de espacios de diálogo, participación y deliberación en conjunto con la ciudadanía, y de apertura a la necesaria colaboración que se requiere para encontrar mejores soluciones a problemas públicos (p. 106).

Por su parte, Quintanilla y Gil (2013) comentan que: “debemos entender como Gobierno Abierto el gobierno que colabora con todos, comparte recursos e información, utiliza el poder de la colaboración para mejorar su funcionamiento y dirige la transparencia hacia sus operaciones” (p. 21).

La OCDE por su parte, ha resaltado la necesidad de recuperar la confianza de los ciudadanos frente al gobierno y en donde la idea de Gobierno Abierto puede ser de utilidad como un instrumento que logre dicho objetivo. Para ello, ha caracterizado a las políticas de dicho ejercicio como una iniciativa de los gobiernos para ser más transparentes en sus acciones gubernamentales, combatir la corrupción, incluir la consulta pública para la toma de decisiones e impulsar el gobierno digital.¹²

¹² Consultar más en la página: <https://www.oecd.org/gov/oecd-recommendation-of-the-council-on-open-government-es.pdf>. Última visita el 22 de septiembre de 2018.

Con lo anterior, se puede observar la existencia de coincidencias en los conceptos y las formas de entender el Gobierno Abierto. Esto a partir de elementos como la información, datos abiertos, uso de nuevas tecnologías y la participación ciudadana para la toma de decisiones públicas. En todas ellas podemos detectar principios básicos en los cuales descansa su implementación: transparencia, participación y colaboración.

Si se toman como guía los principios antes señalados, se estaría en el camino correcto para lograr una gobernanza incluyente, o como se comentó en párrafos anteriores, como una forma de solucionar los problemas públicos mediante el mayor involucramiento ciudadano, donde los gobiernos a partir de la deliberación ciudadana informada sobre los asuntos públicos, logren la cocreación de acciones que redunden en el beneficio colectivo.

Sin embargo, se coincide con la reflexión de Oszlak (2013) sobre la convicción que se tiene respecto al alcance real de dichas herramientas y el efecto en la ciudadanía y el gobierno:

Es probable, sin embargo, que el optimismo generado por estas nuevas herramientas resulte excesivo. Los supuestos sobre los que descansa la filosofía de Gobierno Abierto, exageran algunas cuestiones: la disposición de los gobiernos de renunciar al secreto, de instar a sus funcionarios a que escuchen y respondan las propuestas y críticas de los ciudadanos y que los inviten a coparticipar en la producción de bienes y servicios, que les rindan cuenta de su gestión. También son demasiado optimistas respecto a una disposición natural de la ciudadanía a participar e involucrarse en la gestión pública en la medida en que existan canales apropiados (p. 4).

No es una novedad la enorme resistencia de los gobiernos a la apertura de canales adecuados de participación ciudadana. Generalmente, los espacios de participación en la legislación en México tienen deficiencias en su estructura y funcionamiento. Para muestra de ello tenemos los Consejos Consultivos en materia ambiental a nivel federal, los cuales son integrados por invitación de las autoridades ambientales. Existe total discrecionalidad para determinar a quien se invita a esos sectores y frecuentemente se deja fuera a otros actores y sectores interesados en temas ambientales. Además, sus opiniones y recomendaciones no tienen carácter vinculante.¹³

¹³ Para ver más detalles sobre las insuficiencias de estos mecanismos institucionalizados de participación ciudadana ambiental se recomienda visitar la página: http://www.mx.undp.org/content/dam/mexico/docs/Publicaciones/MedioAmbientePublicaciones/Análisis_de_estructura_y_operacion_CCDS%20.pdf

En un sentido similar, Canto (2008, p. 10) señala que: “Hablar de participación ciudadana en los asuntos públicos encierra una paradoja: por un lado, un elevado optimismo discursivo sobre los alcances de esta participación; pero, por el otro, una escasa intervención real de la ciudadanía en las políticas públicas, derivada seguramente de la precariedad de las condiciones sociales básicas para el ejercicio de los derechos del ciudadano.”

Seguramente las dificultades que se presentan para la participación ciudadana institucionalizada en materia ambiental en México, provocan poco interés de la ciudadanía para tratar de incidir en las decisiones públicas sobre protección ambiental y cambio climático. Ello se convierte en un círculo vicioso que las propias autoridades —de manera intencional— parecen querer generar, para no tener que dar explicaciones sobre su actuar o tener que argumentar sus decisiones frente a la ciudadanía. A su vez, la ciudadanía mantiene una apatía al ver frustradas sus intenciones de incidir en las decisiones que toman sus gobiernos.

Por lo anterior, estamos convencidos que la idea de Gobierno Abierto como un nuevo modelo de gobierno puede ayudar en mucho a la consolidación de un Estado democrático. Ello sin olvidar la existencia de algunas resistencias por parte de la propia ciudadanía y de los gobiernos. Posiblemente este sea uno de los retos mayores del Gobierno Abierto: una legislación robustecida que incentive y permita la participación ciudadana efectiva e informada; y a su vez provoque sinergias positivas entre autoridades y gobernados en materias tan complejas y de tan graves consecuencias como lo es el tema del cambio climático.¹⁴

No se debe dejar de mencionar que de nada serviría tener todo un entramado jurídico que permita la transparencia gubernamental y la posibilidad de participación y colaboración ciudadana particularmente en materia de cambio climático, si los ciudadanos no hacemos uso de dichas herramientas. De tal suerte que resulta necesario trabajar en ambos rubros de manera simultánea, ya que ciudadanía y gobierno son elementos simbióticos de la vida pública. Por un lado, se deben realizar reformas legales que empoderen al ciudadano y le permitan incidir en la toma de decisiones; y por el otro, se deben diseñar e implementar políticas públicas para la construcción de capacidades en los diversos sectores sociales con una perspectiva local para enfrentar el cambio climático.

¹⁴ Conforme al último comunicado de fecha 8 de octubre de 2018 del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC), “para limitar el calentamiento global a 1.5 °C se necesitarían transiciones “rápidas y de gran alcance” en la tierra, la energía, la industria, los edificios, el transporte y las ciudades. Sería necesario que las emisiones netas globales de dióxido de carbono (CO₂) de origen humano disminuyeran en 2030 alrededor de un 45% respecto de los niveles de 2010, y siguieran disminuyendo hasta alcanzar el “cero neto” aproximadamente en 2050”. Consultar https://www.ipcc.ch/pdf/session48/pr_181008_P48_spm_es.pdf. Última visita 12 de octubre de 2018.

III. DERECHO INTERNACIONAL Y CAMBIO CLIMÁTICO

El derecho ambiental ha tenido un desarrollo importante en los últimos años derivado sobre todo de normas jurídicas internacionales que han venido a darle mayor contenido a las normas jurídicas internas de las naciones. Conforme a Borrás (2011, p. 15): “Estas normas jurídicas internacionales reguladoras de la protección ambiental son producto de la voluntad de los estados que se manifiesta, esencialmente, a través de tratados internacionales, las costumbres internacionales y las resoluciones de las organizaciones internacionales”. Así, la suscripción y ratificación de este tipo de documentos (declaraciones, tratados, convenios, pactos, protocolos, etc.) han sido un importante motor de reformas legales enfocadas en la protección al ambiente y al cambio climático.

Es importante aclarar, que la denominación que adquiera un tratado internacional es un elemento que no afecta su validez, pues reunidos los requisitos esenciales conforme a la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969,¹⁵ este ha surgido plenamente a la vida jurídica y la denominación particular del mismo tiene solamente un propósito informativo o de identificación, ya que existen hasta 28 denominaciones a este tipo de instrumentos jurídicos internacionales.¹⁶ Pero como señala Nava (2016, p. 103): “lo que es determinante para el estatus del documento no es el título que adquiera, sino la intención de las partes para crear relaciones jurídicamente vinculantes. Dicho de otra manera, el nombre del instrumento no necesariamente determina su naturaleza jurídica.”

De este modo, se ha suscrito una enorme cantidad de instrumentos de naturaleza internacional sobre distintos temas de carácter ambiental, como la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Humano,¹⁷ que inicia el desarrollo formalmente del derecho ambiental. La Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional, especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas¹⁸ o la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 1992, por mencionar solamente algunos dentro de una larga lista.

¹⁵ Conforme a la Parte I, artículo 2, inciso a) “[...] se entiende por “tratado” un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular.”

¹⁶ Se recomienda la revisión de la obra Secretaría de Gobernación, (2009). *Derechos de los Tratados*. México.

¹⁷ Adoptada en Estocolmo, Suecia en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, 16 de junio de 1972.

¹⁸ Convención adoptada en Ramsar, Irán el 2 de febrero de 1971.

En este artículo solo nos referimos específicamente al Acuerdo de París,¹⁹ tratarse del tratado más reciente en materia de cambio climático y es un documento, que pese a la falta de compromiso de algunas naciones poderosas, tiene relevancia y actualidad.²⁰

El Acuerdo de París de 2015 constituye un relanzamiento de los compromisos internacionales para la implementación de acciones y medidas para la lucha global contra el cambio climático.²¹ Este documento fue firmado por 195 países y de manera general tiene el objetivo de mantener el incremento de la temperatura global por debajo de los 2 °C respecto a la era preindustrial y proseguir los esfuerzos para limitarlo a 1.5 °C.

El Acuerdo de París en su artículo 4.13 hace mención explícitamente de algunos principios del Gobierno Abierto, ya que “las Partes” deberán rendir cuentas de las emisiones y la absorción antropógenas correspondientes a sus contribuciones determinadas a nivel nacional; así se establece que “las Partes” deberán promover la integridad ambiental, la transparencia, la exactitud, la exhaustividad, la comparabilidad y la coherencia y velar por que se evite el doble compute, mediante una contabilidad robusta que la asegure.²²

Asimismo el artículo 13 hace mención del establecimiento de un marco de transparencia reforzado que permita la comunicación de informes bienales, el proceso de evaluación y el examen internacional que permita dar seguimiento a las medidas adoptadas por “las Partes” para hacer frente al cambio climático.

De acuerdo a la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados se entiende por “Parte” un Estado que ha consentido en obligarse por el tratado y con respecto al cual el tratado está en vigor”. Lo anterior quiere decir, que son los propios Estados participantes los que se obligan de manera voluntaria a cumplir con estipulado en el Acuerdo de París.

En este sentido, Nava (2016), hace una aclaración importante al respecto:

¹⁹ Los tres tratados más importantes sobre lucha contra el cambio climático son: 1) La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 1992; 2) El Protocolo de Kyoto de 1997 y el Acuerdo de París del 2015.

²⁰ El Secretario General de la ONU, Ban Ki-moon, dijo: “Hemos entrado en una nueva era de cooperación global en uno de los asuntos más complejos a los que se enfrenta la humanidad. Por primera vez, cada país del mundo se ha comprometido a reducir sus emisiones, reforzar la resiliencia y unirse a una causa común para actuar juntos por el clima. Este es un rotundo éxito para el multilateralismo”. Fuente: <https://unfccc.int/es/news/final-cop21>. Última visita el 13 de octubre de 2018.

²¹ El Acuerdo entró en vigor el 4 de noviembre de 2016.

²² Las Contribuciones Previstas y Determinadas a Nivel Nacional surgieron de acuerdos planteados como parte de la Conferencia de las Partes (COP 19) celebrada en Varsovia en el 2013, donde se invitó a las Partes de la Convención a iniciar o intensificar, así como a comunicar sus acciones que llevarán a cabo a nivel nacional para reducir sus emisiones de gases efecto invernadero.

Es fundamental precisar que las obligaciones jurídicas en el derecho internacional no tienen el mismo significado y alcances que en el derecho interno, particularmente por lo que se refiere a las sanciones, a los mecanismos coactivos para el cumplimiento de las normas y, desde luego, a la naturaleza misma de las obligaciones. Pero no por ello la normatividad internacional carece de obligatoriedad (p. 104).

Así, en la situación particular del Acuerdo París, existen diversas disposiciones que hablan de obligatoriedad para realizar las acciones de lucha contra el cambio climático, pero mayoritariamente encontramos preceptos de *soft law* de este tratado (Nava, 2016).

Una de las principales críticas son las llamadas “contribuciones determinadas a nivel nacional” que en realidad son acciones voluntarias. Por ejemplo, el artículo 3 establece:

En sus contribuciones determinadas a nivel nacional a la respuesta mundial al cambio climático, todas las Partes habrán de realizar y comunicar los esfuerzos ambiciosos que se definen en los artículos 4, 7, 9, 10, 11 y 13 con miras a alcanzar el propósito del presente Acuerdo enunciado en su artículo 2. Los esfuerzos de todas las Partes representarán una progresión a lo largo del tiempo, teniendo en cuenta la necesidad de apoyar a las Partes que son países en desarrollo para lograr la aplicación efectiva del presente Acuerdo.

En el párrafo anterior podemos ver la falta de obligatoriedad en un punto total: realizar esfuerzos con miras a alcanzar los propósitos del Acuerdo. Además, como bien apunta Nava (2016): “La idea de cumplir con el objetivo del ‘largo plazo’ al que se refiere el artículo antes citado se encuentra vinculado al ambiguo, impreciso e indeterminable precepto de que las partes se proponen lograr que las emisiones mundiales de GEI alcancen su punto máximo lo antes posible” (p. 127).

Consistente con esta convencionalidad ambiental internacional y como sustento, debemos señalar que México presentó en noviembre de 2016, la Estrategia de Medio Siglo para el Cambio Climático, así como las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (INDC’s por sus siglas en inglés).²³ Contribuciones, que podemos inferir de lo comentado en los párrafos anteriores, quedarán más a la buena voluntad

²³ Las Contribuciones Previstas y Determinadas a Nivel Nacional (INDC, por sus siglas en inglés) constituyen los esfuerzos de los países que son parte de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y que proponen realizar para cumplir con el objetivo global de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) a un nivel de no aumentar la temperatura del planeta por encima de los 2 °C. Más información en <https://www.gob.mx/inecc/acciones-y-programas/contribuciones-previstas-y-determinadas-a-nivel-nacional-indc-para-adaptacion>. Última visita el 23 de septiembre de 2018.

del gobierno mexicano, que a una obligación de hacer las acciones pertinentes para combatir el cambio climático.

Por ello, se considera que la participación y colaboración ciudadana adquieren la mayor relevancia, ante la problemática compleja del cambio climático. En México se deben exigir resultados concretos como un postulado social. Pues no debemos olvidar que la naturaleza es un bien público,²⁴ un bien democrático y frecuentemente es a los más pobres²⁵ a quienes más afecta el cambio climático.²⁶

IV. LOS PRINCIPIOS DEL GOBIERNO ABIERTO Y SU IMPACTO EN LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO

Una vez identificados los principios del modelo de Gobierno Abierto: transparencia, participación y colaboración; contextualizada la complejidad del cambio climático; y visualizado el horizonte del Acuerdo de París, es momento oportuno para analizar la vinculación y retroalimentación particular de los tres principios ya señalados.

a) Transparencia

A lo largo del tiempo ha existido una gran resistencia por parte de los gobiernos a ser transparentes en su quehacer público. Como apunta Bobbio (2010), ha existido una larga tradición de secretismo del poder. Por ello, la necesidad de impregnar en las administraciones públicas la publicidad de sus actos como un valor guía de sus actuaciones.

Aunque no existe una definición universalmente aceptada de transparencia, debemos partir de algunos conceptos que sirvan de base para su mejor entendimiento. Por ejemplo, para la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE, 2002), la define como la apertura referente a la formulación e instrumentación de la política pública y elemento clave del buen gobierno.

²⁴Para una visión de este tipo de bienes y los recursos de uso común, en una perspectiva contemporánea, se recomienda ver Revuelta y Gómez (2016).

²⁵El propio Banco Mundial ha reconocido que los más pobres sufren las peores consecuencias del cambio climático, ya que viven en zonas vulnerables, tienen menos recursos para adaptarse o recuperarse rápidamente de las crisis. A medida que los efectos del cambio climático se agravan, escapar de la pobreza se hace más difícil. Visitar <http://www.bancomundial.org>.

²⁶Conforme a los datos del CONEVAL sobre la medición de pobreza en México 2016, la cifra alcanza a casi 63 millones de habitantes.

Por otro lado, Mesinas (2013, p. 59) caracteriza la transparencia como “un proceso que comprende tres aspectos fundamentales: el uso de datos, los procesos de adopción de las políticas públicas y la racionalidad de las decisiones y acciones políticas del Gobierno”.

El principio de transparencia conforme a Macías (2003):

El principio de transparencia significa la voluntad de claridad de las instituciones por lo que hace a sus actos, a la forma de adoptarlos y al contenido de los mismos. Tiene una doble vertiente: por una parte una mayor facilidad de acceso a la información y documentación; por otra, una mayor claridad en la redacción de textos legislativos. También pretende una mayor inteligibilidad de los procesos de toma de decisiones (p. 102).

De la definición anterior se desprende que el principio de transparencia no solo se limita en permitir que los ciudadanos accedan a información y documentos de carácter público, sino además se extiende a los procesos de toma de decisiones. Con ello, se pretende saber cuáles fueron las razones que llevaron a la autoridad pública a tomar determinada decisión y que sean conocidas las motivaciones de toda decisión o actuación del gobierno.

Merino (2008, p. 241) comenta que resulta necesario hacer una distinción entre el derecho de acceso a la información y transparencia, ya que desde su óptica “existe cierta confusión al respecto, pues mientras el derecho de acceso a la información reclama garantías para la igualdad de los ciudadanos ante la ley, la transparencia exige un proceso de adaptación diferenciado, a partir de estructuras orgánicas, regulaciones y condiciones organizacionales que le son propias”.

Así, el principio de transparencia va más allá del acceso a datos públicos. Podríamos decir que es más un valor organizacional como apunta Merino, el cual involucra toda una estructura gubernamental que hace suyo el principio de publicidad de sus actos.

En el caso que nos ocupa, podríamos decir que la transparencia, como valor organizacional, es la que puede convertirse en motor de cambio para una efectiva implementación de políticas públicas para la mitigación y adaptación al cambio climático. Esto es así, pues como vimos en la revisión del Acuerdo de París, existe una resistencia por parte de los gobiernos a no ser claros en sus responsabilidades, por ello realizan redacciones engañosas y difusas para cubrir sus responsabilidades ambientales.

Se ha dado por hecho que el acceso a información ambiental tal y como se encuentra actualmente es sinónimo de transparencia, sin detenernos a reflexionar en la calidad de la información ambiental o en su dificultad de comprensión. Por ello, para incentivar la mejora en la relación gobierno-sociedad debemos partir de información verídica, de fácil acceso y entendible para cualquier ciudadano.

Actualmente en México se encuentra en proceso el Plan de Acción 2016-2018 de Gobierno Abierto, en el que establece líneas de acción en siete ejes temáticos entre los que se encuentra el de Gobernanza de Recursos Naturales y Cambio Climático. La meta establecida para dicho eje ha sido definida como el reducir la vulnerabilidad y riesgos asociados a la variabilidad y al cambio climático, generando, difundiendo y articulando información actualizada, asequible, pública y vinculante para la toma de decisiones públicas.²⁷

De lo contenido en el Plan de Acción se extrae que la información es una pieza clave para la consolidación del Gobierno Abierto en materia ambiental, pero debe ir más allá del simple acceso a datos y comenzar a trabajar en la transparencia como valor organizacional que permita la interiorización de la problemática ambiental actual desde las instituciones públicas y gobiernos que anteponen intereses personales o de ciertos sectores antes que los ambientales.²⁸

Cabe señalar que en México ya se cuenta con un Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales, establecido en el artículo 159 BIS de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, que tiene como objetivo concentrar y ordenar la información generada sobre agua, atmósfera, residuos sólidos, industria, transporte y una serie de tópicos que tienen relación con la inventarios de recursos naturales y protección del ambiente.²⁹

Sin embargo, al entrar a la revisión de los datos ahí contenidos, encontramos serias deficiencias que dificultan el objetivo de “saber” sobre el estado del ambiente. En muchos casos se trata de datos muy técnicos, incompletos y desactualizados. Por ejemplo, el último inventario de emisiones de contaminantes atmosféricos es del año 2014.³⁰ Los datos que se ofrecen son números sobre toneladas de dióxido de azufre o monóxido de carbono en la atmósfera en cada entidad federativa, lo cual al ciudadano común no le hace ningún significado. El dato no comunica si estamos bien o mal en materia de contaminación atmosférica.

Lo mismo sucede cuando se consultan otros temas. Por ejemplo, en el caso del agua tratada, la información no está desagregada por estados o municipios. En el caso de las plantas de tratamiento la información está desactualizada, pues llega

²⁷ Para consultar completo el Plan visitar: <https://www.opengovpartnership.org>. Última visita el 13 de octubre de 2018.

²⁸ Para muestra la decisión de Donald Trump, presidente de los Estados Unidos de América el pasado 1 de junio de 2017 quien afirmó: “Para cumplir mi solemne deber de proteger a EE.UU. y sus ciudadanos, **Estados Unidos se retirará del acuerdo climático de París**”. Ver nota completa en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-40124921>.

²⁹ Puede consultarse en la página: <http://www.semarnat.gob.mx/temas/estadisticas-ambientales>.

³⁰ La propia página hace la aclaración que está en curso su actualización, con datos al año 2016 pero al día 14 de octubre de 2018 aún no está disponible.

hasta el 2005 y por supuesto no menciona los problemas de funcionamiento de las plantas. En el caso de disposición final de residuos sólidos urbanos, también la información está desactualizada (es del 2010 y 2012) e incompleta.³¹

En este contexto, cabe mencionar que aún y cuando se ha trabajado en la accesibilidad de información sobre recursos naturales y medio ambiente, la publicación de información puede tener una utilidad nula si se encuentra descontextualizada, si es confusa, incompleta, desactualizada o demasiado técnica, pues para el ciudadano pierde significado, no logra asimilarla y por ende no se logra la sensibilización sobre las condiciones reales del ambiente que motive la importancia de su cuidado y mucho menos la participación y la colaboración.

b) Participación ciudadana

El segundo principio referente a la participación ciudadana, en la perspectiva de la lucha contra el cambio climático resulta fundamental. No estamos hablando de una participación meramente simbólica, sino de un compromiso genuino de la ciudadanía con los problemas ambientales y particularmente la lucha contra el cambio climático. Como comenta Noveck, citado por Quintanilla y Gil (2013, p. 30), “entonces, la participación en el Gobierno Abierto va más allá de votar, preguntar y sancionar determinadas acciones de gobierno, busca lograr el empoderamiento y la colaboración”.

En este sentido, es indispensable que la ciudadanía sea consciente de la conexión y de la visión particular que pueden tener los diversos grupos sociales sobre un mismo elemento o sobre el ambiente de manera global. Para muchos, la naturaleza es un patrimonio colectivo, una casa común, algo que se debe utilizar prudentemente y preservar, porque es fuente de vida y de sustento.

Al reflexionar sobre la necesidad de la participación ciudadana para revertir las condiciones de contaminación o degradación que tienen los recursos naturales y la necesidad de la participación ciudadana, Revuelta y Gómez (2016), señalan que: “Es en este punto, en nuestra realidad, donde se requiere una acción —un mecanismo— que sirva de punto de quiebre para detener las tendencias de creciente descomposición y para revertir la marcha hacia círculos virtuosos que involucren a los pobladores, a los apropiadores, en la preservación de sus propios recursos naturales” (pp. 73-74).

Es decir, para la recuperación y el correcto funcionamiento de los Recursos de Uso Común, se debe trabajar de la mano con los pobladores de las comunidades que

³¹ Para mayor información consultar: <http://www.semarnat.gob.mx/temas/estadisticas-ambientales/badersniar?De=SNLARN>

viven del aprovechamiento de los bienes ambientales, pues sin ellos el éxito de una política ambiental es casi imposible.³²

En otras palabras, se podría decir que resulta muy difícil lograr la implementación exitosa de políticas públicas enfocadas a la mitigación y adaptación al cambio climático —como se estipulan en los instrumentos internacionales— si no se toma en cuenta al ciudadano. Como señalan Berggruen y Gardels (2012): “La transferencia de poder, la participación y la división de la toma de decisiones son los elementos clave de la gobernanza inteligente capaces de reconciliar la democracia informada con la meritocracia responsable” (p. 46).

Todavía más, se considera que no es posible concebir un estado democrático sin la participación ciudadana; pero una ciudadanía informada y consciente del impacto de sus decisiones y consecuencias. Los mismos Berggruen y Gardels (2012) hacen referencia a que no es posible una deliberación sólida sin información neutral, objetiva y de calidad. Por ello, el derecho de acceso a la información en este punto es un pre requisito de la participación con calidad a la que se ha hecho referencia. Sin información clara, asequible y entendible, la participación ciudadana se verá notablemente deteriorada.

Es decir, la ciudadanía se ve incentivada a participar cuando percibe que su voz es escuchada y que es tomada en cuenta la definición de estrategias y acciones públicas. La falta de consideración del sentir de la ciudadanía produce apatía y genera que cada vez haya menos participación de la sociedad (Cortés y Sereno, 2016).

Por ello, se considera que el diálogo en la sociedad debe ser inclusivo, pues en el proceso deliberativo es necesario que intervengan, desde una posición de igualdad, todos los individuos que pueden ser afectados por la decisión. Ante la complejidad de los factores que ocasionan el cambio climático, ninguna sociedad podría dejar fuera la voz y la acción de todos los sectores involucrados en el uso y disfrute del ambiente.

c) Colaboración

El tercer elemento del Gobierno Abierto se refiere a la colaboración gobierno-sociedad. Se trata de un principio que de alguna manera supone la existencia de los dos principios previos. Es decir, una vez que la administración pública es transparente, genera confianza y motiva la participación ciudadana, la colaboración, principalmente bajo mecanismos de avance tecnológico, viene a ser una pinza del círculo virtuoso.

³²Para un análisis profundo de este tema, se recomienda ver a la Premio Nobel de Economía, Ostrom (2000).

Como afirma Quintanilla y Gil (2013):

La colaboración requiere de un trabajo en grupo donde la experiencia y el conocimiento se unen para crear, producir e innovar. Al utilizar las tecnologías de la información y comunicación, la colaboración es más sencilla y facilita el flujo de información. De ahí que los gobiernos requieren articular los problemas para que los grupos coordinados apliquen soluciones (p. 32).

A través de la colaboración gobierno-sociedad para el diseño e implementación de las políticas públicas de mitigación y adaptación al cambio climático, se posibilita un mayor éxito en estas políticas, ya que se logra el compromiso en los procesos decisorios de todos los involucrados: sociedad civil, sectores sociales, empresariales y universidades. Incluso, se puede decir que la vigilancia en el cumplimiento de compromisos adquiridos por los propios grupos sociales involucrados, incentiva la contraloría social.

Por ejemplo, cuando se involucra directamente a campesinos en determinadas acciones ambientales para el cuidado y la protección de sus bosques o para la disminución del uso de pesticidas químicos —a partir de sus necesidades particulares y cultivos específicos— la probabilidad de éxito en su implementación aumentará considerablemente. Lo que se busca es que los usuarios de los bienes ambientales participen directamente en la solución de los problemas y para ello a veces es necesario el impulso inicial del gobierno, universidades y organizaciones de la sociedad, como los grupos ambientalistas. Como afirman Revuelta y Gómez (2016, p. 73): “Los beneficiarios deben percatarse de que ante la creciente escasez y contaminación cada día habrá mayor rivalidad y que eso será un elemento que los motive a la organización y a la protección colectiva”.

Asimismo, el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC's), pueden dar voz de manera más fácil a la mayoría de la ciudadanos. No obstante, la visión debe ser de amplio espectro, pues no se puede dejar de considerar que habrá grupos de ciudadanos que no tienen acceso a estas tecnologías y por lo cual siempre se deben instrumentar otros mecanismos considerando su ubicación geográfica, cultura, tradiciones y lengua particular para evitar que sean ignorados.³³ La radio, la televisión y los medios de comunicación existentes a nivel comunitario, o incluso las

³³ Conforme al Artículo 30, del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, los gobiernos deberán adoptar medidas acordes a las tradiciones y culturas de los pueblos interesados, a fin de darles a conocer sus derechos y obligaciones, por lo cual para tal fin, deberá recurrirse, si fuere necesario, a traducciones escritas y a la utilización de los medios de comunicación de masas en las lenguas de dichos pueblos.

propias reuniones comunales, deben ser entendidas como lazos comunicantes entre gobierno y sociedad para el logro de una verdadera colaboración.

V. CONCLUSIONES

El modelo de gobernanza del Gobierno Abierto es un instrumento de impacto internacional que reconoce los problemas de las democracias modernas y a partir de ahí, construye principios para lograr gobiernos más eficientes. Los principios de —transparencia, participación y colaboración—, resultan angulares para entender las responsabilidades y obligaciones de los gobiernos.

En materia de cambio climático el Acuerdo de París ha venido a establecer una serie de metas voluntarias para los estados firmantes. Lamentablemente, como se ha analizado, el Acuerdo carece de mecanismos para exigir la obligatoriedad. El Acuerdo de París no servirá de mucho si se continúa en un juego de declaraciones que esconde intereses particulares de las naciones y que genera pocos resultados concretos generados para la protección del ambiente y el combate efectivo al cambio climático.

Esos vacíos legales en las normas internacionales son los que provocan el desdén por parte de los gobiernos a los problemas ambientales, al no tener candados y mecanismos que permitan obligar a los estados Partes a cumplir con lo que ellos mismo decidieron y se comprometieron. Resulta paradójico que las prioridades del desarrollo económico sigan socavando los compromisos a favor de la naturaleza y de las acciones para mitigar el cambio climático. La problemática ambiental mundial lamentablemente sigue en aumento y se requieren no solo las declaraciones internacionales, sino también principalmente, las acciones locales.

Ante ello, la conjunción de las dos visiones: principios de Gobierno Abierto y compromisos del Acuerdo de París, en la perspectiva mexicana, logran tejer un entramado que fortalece y potencializa el cumplimiento de los compromisos internacionales.

En lo particular, los principios de transparencia, participación y colaboración del Gobierno Abierto ofrecen una herramienta útil para redimensionar la colaboración entre sociedad y gobierno en la búsqueda de soluciones basadas en la gobernabilidad y el desarrollo sustentable que permitan cumplir con las obligaciones internacionales de México en materia de cambio climático.

La transparencia como principio detonador, procura una base de confianza entre gobierno y sociedad, sin la cual es imposible participar y colaborar. La opacidad y la discrecionalidad que caracteriza a los gobiernos solo es combatible a partir de la publicidad en el quehacer gubernamental en materia de cambio climático.

Así, con todo ello, en este artículo se comparte el razonamiento prospectivo y sustentado de que la exigencia ciudadana de cumplimiento de los tres principios del

Gobierno Abierto en relación al cambio climático en México pueda ser el inicio de un espiral de círculo virtuoso que impulse el cumplimiento efectivo de los compromisos que México ha adquirido.

VI. REFERENCIAS

- Altamirano, T. (2014). *Refugiados ambientales. Cambio climático y migración forzada*. Perú: Universidad Católica del Perú.
- Berggruen, N. y N. Gardels. (2012). *Gobernanza Inteligente para el Siglo XXI*. Colombia: Prisa Ediciones.
- Borràs, S. (2011). *Los regímenes internacionales de protección del medio ambiente*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Canto, M. (2008). Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo. *Política y Cultura*, (30), 9-37. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26711160002>
- Conejero, E. (2016). Innovación Social y Nuevos Modelos de Gobernanza para la Provisión de Bienes y Servicios Públicos. *Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública*, (27), 5-39. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6098400>.
- Cortés, C. y C. Sereno (2016). Participación Ciudadana y Política Pública Ambiental. En B. Revuelta (coord.). *Participación Ciudadana y Políticas Públicas*, (pp. 23-42). México: Novum.
- Macía, M. (2003). El Derecho a la Información en el Ordenamiento Jurídico Europeo. En I. Bell, y A. Correidora (coords.), *Derecho de la Información*, (pp. 101-118). Barcelona: Ariel.
- Merino, M. (2008). La Transparencia como Política Pública. En J. Ackerman, (coord.), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, Rendición de cuentas y Estado de Derecho*, (pp. 240-262). México: Siglo XXI.
- Mesina, J. (2013). *Open government partership en México y Brasil: la transparencia como responsabilidad compartida*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Naser, A. (2017). *Plan de gobierno abierto. Una hoja de ruta para los Gobiernos de la región*. Santiago de Chile: ONU.
- Nava, C. (2016). *El Acuerdo de París. Predominio del Soft Law en el Régimen Climático*, (147). 99-135. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/bmdc/v49n147/2448-4873-bmdc-49-147-00099.pdf>
- OCDE, (2002). *Mejores prácticas para la transparencia presupuestaria*. Recuperado de <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OECDBestPracticesSpanish.pdf>

- Ostrom, E. (2000). *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. C. Iturbide y A. Sandoval (trads.) México: Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, UNAM/Fondo de Cultura Económica.
- Oszlak, O. (2015). Gobierno abierto: el rumbo de los conceptos. En I. Luna y J. Bojórquez (coords.), *Gobierno abierto: el valor social de la información pública*, (pp. 23-48). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Oszlak, O. (2013). Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública. *Colección de documentos de trabajo sobre e-Gobierno*, (5). 1-35. Recuperado de <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5rg.pdf>
- Quintanilla, G. y J. Gil. (2013). *Gobierno Abierto en América Latina: Modelo Conceptual, Planes de Acción y Resultados Preliminares*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Ramírez-Alujas, A. (2011). “Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene”. *Revista Enfoques*, 9(15), 99-125. Recuperado de <http://revistaenfoques.cl/index.php/revista-uno/article/viewFile/95/77>.
- Revuelta, B. y A. Gómez (2016). “El dilema de los bienes comunes. Una propuesta de participación social para la reapropiación de los recursos ambientales”. En B. Revuelta (coord.), *Participación Ciudadana y Políticas Públicas*, (pp. 61-78). México: Novum.
- Secretaría de Gobernación, (2009). *Derechos de los Tratados*. México: SEGOB.

URBANISMO Y AMBIENTE: EL DESARROLLO URBANO FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO

María Suhey Tristán Rodríguez¹

RESUMEN

Los dramáticos cambios producidos en el clima debido al calentamiento global obligan a todos los órdenes de gobierno y a la sociedad civil en general a tomar medidas para afrontar y disminuir el cambio climático. Las ciudades cumplen una función primordial en esta lucha, pues es en los centros urbanos donde se genera cerca del 70% de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero. Y a medida que las urbes crecen, no solo aumentan sus emisiones, también aumenta su exposición a los riesgos climáticos, riesgos que, debido a una deficiente planeación territorial, suelen ser asumidos por los sectores marginados. Como consecuencia y debido a la rapidez y a la magnitud del proceso de urbanización, es necesario describir las obligaciones que enfrentan las autoridades en el ordenamiento del territorio, concretamente en el desarrollo urbano, y en la lucha contra el cambio climático.

Palabras clave: ciudad, cambio climático, desarrollo urbano

¹ Licenciada en Derecho y Maestra en Ciencias Ambientales por la Universidad Autónoma de San Luis Potosí. Estudiante de la 5° Generación del Doctorado Interinstitucional en Derecho, adscrita a la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Correo electrónico: suhey_tristan@hotmail.com

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. CIUDAD Y CAMBIO CLIMÁTICO. III. ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO. IV. EL DESARROLLO URBANO EN MÉXICO. V. LA RESPONSABILIDAD MUNICIPAL EN LA CREACIÓN DE ACCIONES URBANAS FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO. VI. CONCLUSIONES. VII. REFERENCIAS

I. INTRODUCCIÓN

La comunidad internacional reconoce que el cambio climático constituye uno de los retos más importantes a enfrentarse en el siglo XXI (Sánchez, 2013). Las repercusiones críticas del calentamiento global que se proyectan aumentan la probabilidad de que ocurran desastres, cuyo costo social y económico exige la necesidad de reconocimiento y la creación de medidas de prevención y resiliencia (Lucas, 2017). En este sentido, es importante destacar que la existencia de estas catástrofes es consecuencia directa de la contaminación ambiental provocada por la acumulación en la atmósfera de Gases de Efecto Invernadero (GEI). Las emisiones de GEI han provocado el aumento de la temperatura alrededor de 5 °C, respecto a la existente en los últimos 160 mil años (IPCC, 2014). Este incremento va a impactar en nuestro acceso al agua potable, en la producción de alimentos, en la salud y en el medio ambiente e incluso, debido al aumento del nivel del mar, a la relocalización de asentamientos humanos (Moreno, 2009). Debido a tales efectos, millones de personas podrán sufrir hambre, escasez de agua potable, enfermedades y pérdida de su patrimonio. Lo anterior, ha hecho imprescindible establecer medidas de prevención en varios países del mundo, entre ellos, por supuesto, México (Bertoux y González, 2015).

Ahora bien, las emisiones de gases de efecto invernadero atribuidas a las ciudades, constituyen entre el 60 y 70% de las emisiones mundiales (Sánchez Rodríguez, 2013). Así, existe consenso de que el cambio climático va a redefinir cómo vivimos en los centros urbanos (Barton y Irarrázaval, 2016). Por tanto, es menester analizar cuáles son las obligaciones de las autoridades competentes en materia de desarrollo urbano que permitan, por un lado, crear herramientas de adaptación, es decir, reducir la vulnerabilidad, especialmente de los sectores marginados ante los efectos derivados del cambio climático, y por otro lado, mitigar, es decir, reducir y limitar las emisiones de gases de efecto invernadero.

II. CIUDAD Y CAMBIO CLIMÁTICO

En México y en el mundo no ha dejado de crecer la población de las metrópolis. Algunas alcanzando grandes dimensiones, lo que ha generado nuevos fenómenos

y enormes desafíos en términos de provisión de servicios, movilidad, sustentabilidad, vivienda, empleo, seguridad y medio ambiente, por citar algunos. He incluso ha dado pie a la discusión de nuevas concepciones jurídicas, como el Derecho a la Ciudad.

Las ciudades son espacios complejos en los que se dan múltiples formas de interacción social que influyen en el desequilibrio y el deterioro de sus ecosistemas (*United Nations Human Settlements Programme*, 2011). Esto sin duda es relevante si se considera que actualmente cerca de la mitad de los habitantes del mundo vive en ellas y que, de acuerdo a la Organización de las Naciones Unidas (2013), dicha proporción ascenderá a 60% para 2030, siendo el crecimiento urbano más visible en los países en desarrollo. La denominada nueva bomba demográfica supondrá metrópolis desbordadas, degradadas y empobrecidas, con una población numerosa y vulnerable (FAO, 2010).

Ello traerá como consecuencia una urbanización que se expande, que ocupa espacios de manera selectiva, zonas exclusivas para la población de mayores ingresos, en contraste con las zonas donde hay pobreza, carencia de servicios e infraestructura, zonas en las que la población que las habita, además de enfrentarse a la carencia de múltiples servicios básicos, se enfrenta a riesgos ambientales que violentan no solo su derecho a un medio ambiente sano, sino que además vulnera muchos otros, especialmente económicos, sociales y culturales.

Las ciudades no están preparadas para acoger este crecimiento descontrolado, los desequilibrios son visibles en los ciclos atmosférico, hidrológico, energético, de materia orgánica y residuos, así como problemas edificatorios, salubres y sociales (Urbano-López, 2013). Por lo tanto, las implicaciones de la creciente urbanización intensificarán los daños ambientales dentro y fuera de los límites urbanos (Quiroz, 2013); y sin duda, serán las ciudades el centro de tensión y de desarrollo de las políticas y de las acciones necesarias para impulsar el abatimiento del cambio climático y, en general, de alcanzar un desarrollo sustentable (Moreno, 2009).

En relación al binomio ciudad-cambio climático, existe una relación estrecha entre los elementos; por un lado, las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) provenientes de estas conforman entre el 60 y 70% de las emisiones mundiales, por otro, como centros de producción, las ciudades generan el 70% del Producto Interno Bruto a nivel mundial. Nos encontramos, entonces, ante una relación ambivalente (Sánchez Rodríguez, 2013) que puede analizarse desde dos perspectivas básicas: ¿cómo harán las ciudades para adaptarse al cambio climático? y ¿cómo hacer que las ciudades reduzcan sus emisiones de GEI? Para responder ambas interrogantes es necesario entender el papel central que tendrá la planeación urbana, concretamente a través de los Programas y Planes de Desarrollo Urbano.

Urbanización de la pobreza y cambio climático

En las ciudades, existe una polarización inequitativa en el consumo de energía, el acceso a recursos vitales y en el disfrute de los beneficios sociales y de seguridad ambiental (Ruiz de Oña, 2015). En este contexto, los efectos del cambio climático, manifestados localmente por medio de eventos climáticos extremos (*United Nations Human Settlements Programme*, 2011) afectan de manera diferenciada a los habitantes de las urbes, e intensifican la vulnerabilidad de la población más desfavorecida (CEPAL, 2006). Esta brecha de desigualdad se manifiesta sobre todo en las urbes latinoamericanas, donde la pobreza ha crecido de manera vertiginosa en los últimos años (Salvia, 2008). En toda la región se han ampliado las distancias sociales, esto se expresa claramente en la forma de ocupación del territorio, que ha llevado a caracterizar a las ciudades actuales como fragmentadas.

En este orden, las investigaciones que analizan la relación entre pobreza y cambio climático (Sánchez, Gay y Estrada, 2011) señalan, básicamente, la enorme vulnerabilidad de ciertos grupos de personas, especialmente aquellos en situación de pobreza,² ante el calentamiento global. Dicha vulnerabilidad se debe a que las comunidades pobres generalmente cuentan con menores abastecimientos de agua, tienen un menor acceso a servicios básicos, sufren una mayor incidencia de enfermedades y perciben ingresos bajos e inestables.

Aunado a lo anterior, las proyecciones climáticas determinadas por el Panel Intergubernamental de Expertos en Cambio Climático (2014) sugieren que los efectos del calentamiento global tendrán costos económicos inmediatos tales como la reducción de la productividad agrícola, la disminución de la cantidad y la calidad del agua en diversas regiones, especialmente en las áridas y semiáridas y el aumento de enfermedades. Con el cambio climático, las áreas pobres de las ciudades se verán severamente afectadas dado que, por ejemplo, si se mantienen los niveles de consumo de agua, disminuye la precipitación y aumenta el nivel de evaporación, el abastecimiento de agua será mucho más costoso. También, mayores niveles de humedad y temperatura podrían estimular la expansión de ciertas enfermedades infecciosas entre la población más vulnerable, la que tiene un menor acceso a servicios de salud (Ruiz de Oña, 2015). De hecho, en la mayoría de los estudios con modelos predictivos se llega a la conclusión de que debido al calentamiento global habría un aumento en la transmisión posible de paludismo y dengue, cada una de las cuales amenaza en la actualidad entre el 40% y 50% de la población del mundo (OMS, 2013).

²En México, la Ley General de Desarrollo Social establece que la medición de la pobreza debe considerar los siguientes indicadores: a) el ingreso de los hogares; b) las carencias sociales en materia de educación, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a servicios básicos en la vivienda, acceso a la alimentación, y c) el grado de cohesión social.

Por lo anterior, es innegable que existe una estrecha relación entre ciudad y cambio climático; sin embargo, esta relación adquiere un matiz diferenciado cuando se analiza desde la desigualdad. De acuerdo con la FAO (2010) para 2020, la proporción de la población urbana que vivirá en la pobreza llegará al 45%, lo que significa: 1 400 millones de personas. Para entonces, el 85% de la población pobre de América Latina se concentrará en las ciudades y los centros urbanos. Es decir, es evidente la urbanización de la pobreza y el cómo este sector sufrirá de manera directa los efectos del calentamiento global.

Ante este hecho, es indispensable que las autoridades competentes realicen planes de desarrollo urbano que prevean herramientas de adaptación, especialmente de este sector, ante los efectos que el cambio climático traerá. En este aspecto, las obligaciones que el Estado mexicano asumió a partir de la reforma Constitucional de Derechos Humanos de 2011 y las que ha ratificado ante las diversas instancias internacionales y regionales de Derechos Humanos merecen especial atención. Si bien es cierto que la tutela del derecho a un medio ambiente sano es progresiva, también es cierto que esa progresividad significa el cumplimiento del contenido mínimo del derecho.

III. ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO

Desde el punto de vista normativo, la fracción XXVI del artículo 3° de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, define al ordenamiento territorial como “una política pública que tiene como objeto la ocupación y utilización racional del territorio como base espacial de las estrategias de desarrollo socioeconómico y la preservación ambiental”. De esta manera, en México, el ordenamiento territorial es considerado tanto una política de Estado, como un instrumento de planificación. Su función como instrumento de planificación es aportar enfoques multidimensionales (ecológicos, culturales, económicos, sociales, políticos, administrativos e institucionales), que permitan a las políticas públicas realmente responder ante las necesidades y problemas del territorio (Sánchez, Casado y Bocco, 2015). La pretensión de que el OT tenga este enfoque multidimensional es contribuir a mejorar la calidad de vida de las personas que habitan el territorio del que se trate, siempre desde la óptica de la justicia y equidad social, la sustentabilidad y la productividad económica (Santana, 2004). Para lograr sus cometidos, el Ordenamiento del Territorio se fundamenta sobre todo en la elaboración y en la aprobación de planes de muy diversos tipos. De esta manera, el Plan es el instrumento básico, pero no el único en el proceso ordenador (Pujadas, 1998).

Ahora bien, el objeto del desarrollo urbano, como parte indispensable del ordenamiento territorial, es construir ciudad. El desarrollo urbano es “un proceso de

construcción de capacidades adaptativas en los tejidos físicos y socioculturales de los centros urbanos” (Barton y Irarrázaval, 2016, p. 91). Así, el desarrollo urbano es “un proceso antro-eco-cultural” (López, 2010: 24) de adaptación y de transformación del medio ambiente, que experimenta un conjunto de asentamientos humanos en general. Por tanto, el desarrollo urbano, más allá de ser el instrumento y la herramienta para la urbanización, como su nombre lo indica, constituye en la actualidad uno de los más novedosos instrumentos para garantizar diversos derechos colectivos, especialmente el derecho a la ciudad y el derecho a gozar de un medio ambiente sano (Orozco, 2015).

En este sentido, y para los fines de este artículo, nos centraremos en los Planes y Programas de Desarrollo Urbano, porque si bien se reconoce la importancia del OT en el combate al cambio climático, lo cierto es que este comprende varias áreas, tales como: los ambientes físico, natural y social; la economía y la política (SEDESOL, 2010). Por tanto, y por cuestiones de delimitación, pondremos especial énfasis en los Planes de Desarrollo Urbano, principalmente los creados a nivel municipal, debido a que son los que tienen como fin último el diseño y la construcción de la ciudad y deben entender la planificación urbana como un proceso inseparable de la evolución de asentamientos humanos (Barton y Irarrázaval, 2016). Es decir, el desarrollo urbano permite crear una realidad integrada que proporcione un conjunto de derechos a todos los ciudadanos y que permita progresivamente el uso de la ciudad, según el criterio de igualdad de posibilidades y, por tanto, para un primer acercamiento, consideramos es el elemento básico en el que podrían comenzar a integrarse criterios de adaptación y mitigación ante el cambio climático.

Finalmente, el carácter integral de los Planes de Desarrollo Urbano se refiere a que las instituciones en que ellos participan deben estar coordinadas vertical (instituciones de diversos niveles jerárquicos que tienen jurisdicción administrativa en el territorio) y horizontalmente (coordinación entre las políticas sectoriales que se desarrollan en un mismo espacio territorial), pues de no existir coordinación entre estas se corre el riesgo de no cumplir sus objetivos (Massiris, 2006).

IV. EL DESARROLLO URBANO EN MÉXICO

En México, al igual que sucedió en diversos países, especialmente latinoamericanos, el desarrollo urbano no se consideró un tema prioritario en la consolidación del Estado Nación (Delgadillo, 2015). A lo largo de casi todo el siglo XX las ciudades mexicanas fueron gestándose como espacios de aglomeración poblacional, en gran medida como consecuencia de la migración del campo a la ciudad en busca de mejores servicios y oportunidades.

La distribución poblacional en el territorio nacional es desigual y responde a condiciones históricas e inequitativas en los procesos de desarrollo económico y social marcados, entre otros factores, por una acusada centralización. Esto se refleja en el constante proceso de despoblamiento de las áreas rurales y, en consecuencia, en la urbanización de la pobreza (García, 2007). Las ciudades se expandieron, como también las viviendas precarias, la contaminación industrial y el creciente subempleo (Bulmer, 1994). Así, durante la mayor parte del siglo pasado las ciudades fueron satélites, obedeciendo a un modelo que en lo económico, político, social y cultural solo se enfocaba a la capital del país. Fue en parte por ello que presentaron rezagos en su infraestructura, desorden en su crecimiento, debilidad de sus gobiernos, y una presencia marginal en el entorno nacional (Cabrero y Gil, 2010).

Y aún a la fecha, las ciudades mexicanas siguen gestándose sin considerar políticas de ordenamiento territorial y de planeación urbana, estas siguen sin adquirir el carácter primordial que deberían tener, pues contribuyen a consolidar acciones que permitirán a mediano y a largo plazo el uso apropiado de los recursos humanos, financieros y naturales del territorio, permitiendo generar el desarrollo sostenible con una fuerte base social.

Marco normativo

El fundamento jurídico de la planeación del territorio tiene su origen en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A partir del análisis del citado numeral, la Nación tiene ahora la obligación de dictar todas las medidas necesarias para la regulación de los centros de población (además de los usos de aguas, bosques, etc.), teniendo dos objetivos simultáneos: que los centros de población no alteren o modifiquen el equilibrio ecológico, pero a la vez que estos puedan gozar de beneficios sociales.

Para cumplir con esta obligación, en 1976, se creó la fracción XXIX- C del artículo 73 constitucional, en la que se determinó que el Congreso tiene la facultad para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con el objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27. En este tenor, se publicó el 28 de noviembre de 2016 la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano

Finalmente, y en cumplimiento a lo dispuesto en la fracción XXIX- C del artículo 73 constitucional, la fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, determina que los municipios de cada Estado, en los términos de las Leyes Federales y Estatales relativas, están facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal,

participar en la creación y administración de sus reservas territoriales, otorgar licencias y permisos para construcciones, participar en la creación y en la administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento e intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial, entre otras.

En este mismo orden y de acuerdo a lo establecido en los artículos 27, 73 y 115, es observable que la competencia en materia de asentamientos humanos es concurrente entre los tres órdenes de gobierno, teniendo por ende, cada uno competencias específicas de acuerdo a las leyes que para ese fin se expidan (Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano a nivel federal y las Leyes de Desarrollo Urbano emitidas por cada Entidad Federativa). Sin embargo, es a los municipios a quienes les corresponde, *prima facie*, la planeación urbana (por ende la zonificación) y el uso de suelo de sus territorios.

En este tenor, si bien la planeación territorial y urbana significa un esfuerzo coordinado entre los tres niveles de gobierno, es en el ámbito municipal donde debe ser entendida como un eje estratégico para propiciar la mitigación y la adaptación ante el cambio climático, debido a que son los gobiernos municipales quienes pueden desarrollar las políticas más cercanas al territorio y a sus ciudadanos.

Política Nacional de Desarrollo

Reconociendo el rezago que en planeación territorial existe, actualmente el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND, 2013) establece los objetivos que guiarán la acción del gobierno federal vigente, los cuales se traducen en cinco Metas Nacionales: 1) México en Paz, 2) México Incluyente, 3) México con Educación de Calidad, 4) México Próspero y 5) México con Responsabilidad Global; y tres estrategias transversales: Democratizar la Productividad, Gobierno Cercano y Moderno, y Perspectiva de Género.

La Meta Nacional 2: México Incluyente es considerada por el PND como la ruta para contribuir a alcanzar una sociedad de derechos ciudadanos y humanos plenos. México Incluyente busca, además, promover una mayor productividad mediante políticas que faciliten un uso social y económicamente óptimo del territorio nacional. Para cumplir con esta meta, el PND plantea el objetivo 2.5 “Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna” y precisa la estrategia 2.5.1 “Transitar hacia un Modelo de Desarrollo Urbano Sustentable e Inteligente que procure vivienda digna para los mexicanos”. Este nuevo modelo de desarrollo urbano fomentará la consolidación de ciudades competitivas, densas, prósperas, justas, seguras y sustentables. En este tenor, nace el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2013-2018.

Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2013-2018

El *Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2013-2018* se integra por cuatro capítulos, en el tercero, denominado: “Objetivos, Estrategias y Líneas de Acción” y propiamente en el segundo objetivo se determina la necesidad de “consolidar un modelo de desarrollo urbano que genere bienestar para los ciudadanos, garantizando la sustentabilidad social, económica y ambiental”. Este objetivo, posee, además, diversas estrategias, entre las que destaca la 2.5 “Incorporar criterios de adaptación y mitigación al cambio climático en la planeación del desarrollo urbano” mediante las siguientes líneas de acción: establecer la inclusión de criterios de adaptación al cambio climático en los proyectos de desarrollo urbano acordes con la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente;³ coordinar con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales la alineación de la política nacional de desarrollo urbano con los programas de ordenamiento ecológico, el Programa Especial de Cambio Climático y el Programa Especial de Producción y Consumo Sustentable; impulsar la implementación de acciones de mitigación apropiadas a cada país (Acciones Nacionalmente Apropriadas de Mitigación) en materia de desarrollo urbano y vivienda; incluir criterios de conservación, protección ambiental, equilibrio hídrico y vocación de suelo en la aprobación de proyectos de desarrollo urbano y, finalmente formular e instrumentar acciones de mitigación y adaptación al cambio climático a través de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático.

Las estrategias señaladas concentran acciones de la Administración Pública Federal para la adaptación al cambio climático en los ámbitos de gestión integral del riesgo y del territorio; riesgos de salud de la población; resistencia de la infraestructura estratégica existente y en el diseño y construcción de la nueva, así como reducción de la vulnerabilidad en los distintos sectores poblaciones con el fin de reducir la vulnerabilidad de la población frente a los efectos adversos del cambio climático, y crear y fortalecer las capacidades nacionales de respuesta.

Guía Municipal de Acciones frente al Cambio Climático: con énfasis en desarrollo urbano y ordenamiento territorial

En el 2012, la Secretaría de Desarrollo Social, dentro de la cual se encontraba la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio, emitió la *Guía Municipal de Acciones frente al Cambio Climático: con énfasis en desarrollo urbano*

³La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente determina en la fracción V del artículo 2 que la formulación y ejecución de acciones de mitigación y adaptación al cambio climático se consideran de utilidad pública.

y *ordenamiento territorial*. En este documento, en el capítulo 5 denominado: “Las contribuciones del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial para mitigar y adaptarse al cambio climático” ante la pregunta: ¿Cómo formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal para enfrentar el cambio climático? Esta guía ofrece diversas respuestas, a saber:

- Creación y administración de reservas de áreas territoriales
- Condicionar el otorgamiento de licencias y permisos de construcción solo cuando se cumplan criterios mínimos de planeación y prevención de riesgos
- Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas
- Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público para mitigar gases de efecto invernadero

Es de destacar que si bien esta *Guía* ofrece una diversidad de opciones mediante las cuales los municipios pueden comenzar a crear acciones frente al cambio climático, desde la creación de Planes de Desarrollo Urbano, es primordial, preguntarnos ¿cuántos municipios tienen la capacidad técnica y financiera para emitir dichos Planes? ¿Cómo, si no existe un perfil de carrera dentro de los ayuntamientos, pueden condicionar el otorgamiento de dictámenes de factibilidad cuando existan verdaderos criterios de prevención de riesgos? Las respuestas a ambas interrogantes no son fáciles de responder. Y son preguntas difíciles porque tendríamos que reconocer las carencias financieras, técnicas y operativas a las que se enfrentan los municipios en México

V. LA RESPONSABILIDAD MUNICIPAL EN LA CREACIÓN DE ACCIONES URBANAS FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO

En México, el municipio es el principal ente de atención a la regulación territorial y en el que se concretan las políticas de ordenamiento territorial, dadas sus atribuciones, por mandato constitucional, de zonificación del uso de suelo y jurisdicción sobre el otorgamiento de servicios públicos básicos e infraestructura (licencias de construcción, reservas territoriales). En ese sentido, el municipio es también el otorgante primario de los servicios de protección civil y por lo tanto, el primer responsable en términos de estructura gubernamental de prevenir, gestionar y mitigar los riesgos ante los peligros naturales y antropogénicos (Ruiz Rivera, Casado Izquierdo y Sánchez Salazar, 2015).

A nivel Federal, se ha reconocido la importancia de combatir el cambio climático desde la planeación y construcción de las ciudades mediante la generación de estrategias y líneas de acción como las descritas en el Programa Nacional de Desarrollo

Urbano, los lineamientos establecidos en el Programa Especial de Cambio Climático 2014-2018, el Atlas Nacional de Vulnerabilidad al Cambio Climático (ANVCC)⁴ e incluso la creación de guías específicas —como la narrada en párrafos anteriores— para apoyar a los municipios en esta encomienda.

Sin embargo, en la praxis se reconoce que la mayor parte de los municipios del país no cuentan hoy en día con la suficiente capacidad técnica ni administrativa para hacer frente a los retos que impone el cambio climático, por lo que es urgente fortalecer las capacidades de los municipios como un primer paso para que logren diseñar e instrumentar políticas públicas locales, desde la elaboración de instrumentos de planeación, hasta la creación y el financiamiento de nuevas áreas administrativas que les permitan dar seguimiento puntual a todos y cada uno de ellos.

De acuerdo a Sánchez Rodríguez (2013), aunado a las carencias técnicas y administrativas que coexisten en los gobiernos municipales, existe además la falta de interés por prestar atención al cambio climático debido a que este suele entenderse como un problema a largo plazo, por esta razón, las autoridades deciden no invertir en acciones que no serán observables dentro de su mandato. Es decir, habrá que recordar las asimetrías en los tiempos administrativos y de los electores de quienes toman decisiones a nivel local. Lo anterior refleja la falta de información sobre las dimensiones e impacto del cambio climático.

En el mismo sentido, es importante reconocer que persiste la idea de que reducir las emisiones de GEI a nivel local, es una inversión costosa que está fuera de las posibilidades de los gobiernos estatales y municipales y que produce pocos beneficios a corto plazo. Esta idea no es correcta, debido a que, primero, se debe reconocer que integrar acciones para combatir el cambio climático en los planes de desarrollo urbano y los esfuerzos para alcanzar un desarrollo sostenible son dos procesos que deben entrelazarse y que tienen implicaciones sociales, económicas y ambientales a corto, mediano y largo plazo. Además, desde la elaboración de los planes de desarrollo urbano, pueden incorporarse criterios de mitigación (redes eficientes de transporte colectivo, coherencia en el uso del suelo, control de residuos sólidos) y adaptación al cambio climático de bajo costo. Así como que no hay que olvidar que la prevención y la planificación son más eficaces y de menor costo que el impacto que genera el cambio climático en la vida urbana y que no solo se refiere al costo financiero sino también al social.

⁴El ANVCC fue creado por el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático y tiene como objetivo ser un conjunto estructurado y sistemático de mapas que muestren la vulnerabilidad territorial ante el cambio climático y orienten la realización de estrategias dentro del proceso de adaptación, así como ser insumo para la toma de decisiones en la planeación del desarrollo en México.

VI. CONCLUSIONES

Las ciudades mexicanas concentran a millones de personas que corren riesgos de sufrir los efectos del cambio climático. Los centros urbanos que tienen más posibilidades de padecer, en mayor cantidad e intensidad, lluvias, ciclones y huracanes son aquellas donde estos fenómenos ya son habituales. No obstante, para cualquier ciudad, la escala de este riesgo a menudo se ve directamente determinada por la calidad de los materiales de las viviendas, la infraestructura y el grado de preparación —resiliencia— de la población, resiliencia que puede gestarse desde los planes de desarrollo urbano y el otorgamiento de licencias de construcción.

El crecimiento de las metrópolis es innegable, sin embargo, su crecimiento debe ser racional, sustentado en adecuadas políticas de ordenación territorial y planes de desarrollo urbano que permitan una ordenación integral e incluyente, que además incluyan acciones claras de adaptación y mitigación frente al cambio climático. Es decir, la planificación territorial debe ser re-entendida como técnica de protección ambiental, como política pública con enfoque de Derechos Humanos y, por ende, como instrumento para propiciar la equidad en los asentamientos humanos.

Los programas de desarrollo urbano deben ser vistos como instrumentos de política que inducen o regulan el uso de suelo. Para lograrlo, deben establecer estrategias, criterios o lineamientos que integran el contexto ambiental, social y económico al territorio. Estos programas son esenciales para lograr la adaptación y la mitigación del cambio climático pues pueden integrar la información sobre los escenarios directamente en la regulación de los usos y ocupaciones del territorio.

Las ciudades mexicanas presentan una pasiva intervención regulatoria de parte de las autoridades municipales, las que, en algunos casos, desde la definición de usos de suelo, contribuyen a su fragmentación. Si bien existen esfuerzos concurrentes, traducidos en objetivos, estrategias y líneas de acción para incorporar técnicas de adaptación y mitigación frente al cambio climático, lo cierto es que dichos esfuerzos nacen desde instituciones federales, dejando en evidencia la limitada capacidad de los municipios en términos de planificación urbana y de cómo esta puede utilizarse como estrategia de mitigación y adaptación frente al calentamiento global. En este sentido, es evidente la falta de instrumentos de gestión y planeación a nivel institucional que aborden de forma integral todos los aspectos de las actividades del desarrollo urbano y la protección al ambiente. Además, es notoria la falta de coordinación entre las políticas de desarrollo urbano, de vivienda y de medio ambiente.

Así, es necesario partir de la realización de un estudio diagnóstico para determinar cuántos municipios en México cumplen con su obligación de generar un Plan de Desarrollo Urbano. Segundo, analizar si dichos planes son congruentes con las políticas, estrategias y objetivos previstos en los Planes Estatales de Desarrollo Urbano

y con las acciones y estrategias que la Guía Municipal de Acciones contra el Cambio Climático establece para, finalmente, mediante la coordinación de autoridades municipales y la participación de la sociedad civil, generar Programas Municipales de Desarrollo Urbano Sustentable. Por ejemplo, algunos municipios españoles están adoptando “Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado”, propuestas por la Comisión Europea 2014-2018. Estas estrategias consisten en la identificación de líneas de actuaciones prioritarias, coherentes y con una visión de largo plazo, y no únicamente de proyectos para abordar problemáticas específicas e inmediatas, tal como sucede en nuestro país.

VII. REFERENCIAS

- Barton, J., & Irarrázaval, F. (2016). “Adaptación al cambio climático y gestión de riesgos naturales: buscando síntesis en la planificación urbana”. *Revista de Geografía Norte Grande*, (63), pp. 87-110.
- Bertoux, L., & González Romero, D. (2015). “Vulnerabilidad y Resiliencia Urbana frente al Cambio Climático: El Caso de la Zona Metropolitana de Guadalajara, México”. *Urbano*, 18 (31), pp. 24-31.
- Cabrero Mendoza, E., & Gil García, C. (2010). “La agenda de políticas públicas en ciudades mexicanas durante el siglo xx: ¿cien años de soledad municipal?”. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 25(1), 133-173. doi:<http://dx.doi.org/10.24201/edu.v25i1.1370> pp134-135.
- Chacón López, O., (2004). “Especificidades demo espaciales en el ordenamiento territorial. La población económicamente activa en la Zona Metropolitana de Toluca 2000, caso de estudio”. En A. González Trápaga (Ed.), *Especificidades socio espaciales en el ordenamiento territorial*, pp.74-105. México: Universidad Autónoma del Estado de México.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (2005). El desarrollo sostenible de los asentamientos urbanos en América Latina y el Caribe. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5671/1/S053167_en.pdf
- Delgadillo, V. (2015). “Teorías urbanas latinoamericanas: el legado de una gran generación”. *Economía, Sociedad y Territorio*, XV (47), pp. 262-271.
- López Moya, W. (2010). “Planificación Estratégica y Desarrollo Urbano”. *Urbano*, 13 (21), pp. 20-31.
- Lucas Garín, Andrea. (2017). “Novedades del Sistema de Protección Internacional de Cambio Climático: el Acuerdo de París”. *Estudios internacionales (Santiago)*, 49(186), 137-167. <https://dx.doi.org/10.5354/0719-3769.2017.45222>
- Massiris Cabeza, Ángel. (Marzo 2006). “Geografía y Ordenamiento Territorial”. *Revista Geocalli*, Año 7 Núm. 13, pp. 17-36.

- Medina de Lemus, Manuel. (1999). *Derecho urbanístico*. Barcelona: J.M. Bosch Editor, Manuales Universitarios de Bolsillo.
- Moreno Ayala, J. (2009). “El Desarrollo Sustentable, El Cambio Climático Global y el Mundo Urbano”. *Quivera. Revista de Estudios Territoriales*, 11 (2), pp. 52-67.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2010). *Crear Ciudades más verdes*. Recuperado de: <http://www.fao.org/ag/agp/greenercities/pdf/ggc-es.pdf>
- Organización Mundial de la Salud (OMS) (2003). *Cambio Climático y Salud Humana*. Recuperado de: <http://www.who.int/globalchange/publications/en/Spanishsummary.pdf>
- Plan Nacional de Desarrollo*. Recuperado de: <http://pnd.gob.mx/>
- Pujadas Romá y Font, Jaume (1998). “Ordenación y planificación territorial”, *Síntesis*, Madrid.
- Quiroz Benítez, D. (2013). “Las ciudades y el cambio climático: el caso de la política climática de la Ciudad de México”. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 28(2), pp. 343 - 382. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.24201/edu.v28i2.1432>
- Ruiz de Oña Plaza, C. (2015). “Ciudad y adaptación al cambio climático: navegando por literaturas de ecología política urbana”. *Sociedad y Ambiente*, 1 (5), 115-132.
- Ruiz Rivera, N., & Casado Izquierdo, J., & Sánchez Salazar, M. (2015). “Los Atlas de Riesgo municipales en México como instrumentos de ordenamiento territorial”. *Investigaciones Geográficas (Mx)*, (88), pp. 146-162.
- Salvia, Agustín (2008). “Crecimiento, pobreza y desigualdad en América en el contexto de políticas de estabilización y reformas estructurales”. *Revista de la Coppal. Cohesión Social y Desigualdad en América Latina*, pp. 1-11.
- Sánchez Rodríguez, Roberto (coord.). 2013. *Respuestas urbanas al cambio climático en América Latina*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36622/1/S2013813_es.pdf
- Sánchez Salazar, M., Casado Izquierdo, J., & Bocco Verdinelli, G. (2015). “La política de ordenamiento territorial en México: de la teoría a la práctica”. *Reflexiones sobre sus avances y retos a futuro*. 18 de septiembre de 2018, Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático. Recuperado de: <http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones2/libros/699/politica.pdf>
- Santana Juárez, M., (2004). “Reflexiones sobre la importancia de la participación social en el ordenamiento territorial”. En A. González Trápaga (Ed.), *Especificidades socio espaciales en el ordenamiento territorial*, México: Universidad Autónoma del Estado de México, pp.270-295.
- Sánchez Vargas, A., & Gay García, C., & Estrada Porrúa, F. (2011). “Cambio climático y pobreza en el Distrito Federal”. *Investigación Económica*, LXX (278), pp. 45-74.

- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2010). *Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial*. Recuperado de: http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/332/1/images/Desarrollo_Urbano_y_Territorial.pdf
- United Nations Human Settlements Programme (UNHSP) (2011). *Cities and Climate Change: Global Report on Human Settlements*. Recuperado de: <https://unhabitat.org/books/cities-and-climate-change-global-report-on-human-settlements-2011/>
- Urbano-López de Meneses, B. (2013). Naturación Urbana, un Desafío a la Urbanización. *Revista Chapingo. Serie Ciencias Forestales y del Ambiente*, 19 (2), pp. 225-235. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.5154/r.chscfa.2013.01.004>
- Zamora Martínez, M. (2015). "Cambio Climático". *Revista Mexicana de Ciencias Forestales*, 6 (31), pp. 4-7.