

CAPÍTULO VII

GOBERNANZA PARA LA ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO: CONSIDERACIONES FUNDAMENTALES

Miguel Ángel CANCINO AGUILAR*

SUMARIO: I. *Planteamiento del problema.* II. *La perspectiva de la defensa y protección de los derechos humanos.* III. *La renovada definición de la función social y ambiental de la propiedad.* IV. *La juridificación de principios fundamentales de la gestión ambiental.* V. *Federalismo cooperativo para la gestión ambiental.* VI. *Modernización de instrumentos de política ambiental.* VII. *Participación ciudadana en la gestión ambiental.* VIII. *La responsabilidad ambiental.* IX. *Conclusiones.* X. *Bibliografía.*

I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La cuestión de la gobernanza y el cambio climático en nuestro país es de una gran complejidad institucional y normativa. Para abordarlo, en primer lugar, haremos alguna referencia a la noción de gobernanza como un término utilizado en el mundo anglosajón para identificar los procesos bajo los cuales los gobiernos deben tomar decisiones o ejercer su autoridad en el ámbito público (Acuña *et al.*, 2012: 63). Por su parte, el artículo 3o., fracción III, de la Ley General de Cambio Climático define a éste como la “variación del clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana, que altera la composición de la atmósfera global y se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos comparables”. En concreto, este breve trabajo pretende, precisamente, sugerir algunas medidas que puede tomar la autoridad ambiental para combatir el cambio climático.

* Procurador Ambiental y del Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México; servidor público especializado en la aplicación de la normatividad ambiental, urbana y del consumidor; profesor de carrera por oposición de licenciatura en la Universidad Autónoma Metropolitana, y profesor de posgrado en la Universidad Panamericana.

Para hacer una propuesta, debemos partir de lo que se ha logrado en los últimos 25 años. En ese sentido, nuestro país cuenta ahora con una institucionalización importante de la gestión ambiental, entre la que se encuentra nueva normatividad, procuradurías ambientales locales y políticas públicas en la materia. En el mismo sentido, en el ámbito internacional hemos avanzado de Estocolmo '72 a Río+20, sobre todo, si tomamos en consideración la importancia que ahora han adquirido los instrumentos internacionales en nuestro actual marco de derechos humanos.

Hoy tenemos un marco jurídico sólido y una serie de instituciones que necesitan fortalecerse y estar en permanente revisión y ajuste, a fin de responder de manera adecuada y oportuna a los problemas que vamos asumiendo. De hecho, hace 30 años el asunto del cambio climático no era un tema de política pública. El cambio climático era un tema que quedaba realmente marginado, era sólo parte de ejercicios académicos.

Pese a estos avances, aún nos falta mucho camino por recorrer (Acuña *et al.*, 2012: 25). El derecho es un referente en la relación sociedad-naturaleza. En ese sentido, la legislación no es una cuestión que únicamente les competa a los abogados, y más una legislación como la ambiental. La manera en la que llevamos a nuestros marcos jurídicos e institucionales los conceptos nos permite tener una serie de reflexiones y tratar de avanzar y de atender los problemas que, desde el punto de vista de la sustentabilidad o de los procesos de deterioro urbano-ambientales, vinculados, entre otras cosas, con el cambio climático, vivimos no solamente en México, sino también en el planeta en general.

Lo que quisiera tratar es justamente una serie de consideraciones fundamentales que es preciso tener en la mesa de análisis cuando vinculamos estos dos aspectos: gobernanza y adaptación al cambio climático. Yo diría: mitigación y adaptación al cambio climático.

El reto es que esas políticas públicas estén orientadas hacia el desarrollo sustentable, por lo menos en estos tres aspectos: el social, el económico y el ambiental, con lo que todo ello, por supuesto, está representando para nuestra sociedad y para nosotros mismos.

Evidentemente, a estas alturas ya existen avances indudables en la gestión ambiental y en las políticas públicas generales en nuestro país; vemos ya una serie de logros y de avances realmente importantes. Entonces, hoy ya tenemos esa normatividad robusta en nuestras instituciones, una institucionalización de la gestión ambiental, una manera en la que nos podemos comunicar en la actualidad.

Si una obra o actividad no es sometida, por ejemplo, al impacto ambiental, ya la sociedad reclama. Si el ordenamiento territorial tiene deficiencias,

la sociedad exige que se fortalezca dicho ordenamiento. Si no hay normas adecuadas para regular emisiones de contaminantes, o de descargas de esas mismas hacia el agua o al suelo, o que esté afectándose la flora o la fauna, ya nos ajustamos y nos atenemos al conjunto de instituciones que podemos ubicar hoy en la normatividad de nuestro país. Sin embargo, y es muy importante para seguir avanzando, estar revisando y ajustando nuestros marcos jurídicos.

En términos generales, enfrentar el cambio climático y los procesos de deterioro ambiental y de recursos naturales nos obliga a estar en esa revisión y actualización de nuestro marco jurídico. Evidentemente, en la construcción del marco jurídico hay varios referentes que no debemos perder de vista y ésta es parte de esas consideraciones fundamentales, básicas, que creo que tenemos que tomar en cuenta: el derecho ambiental es un derecho realmente reciente. En los últimos 30 años, hemos venido desarrollando, y a veces de manera muy rápida, nuestros marcos jurídicos.

El derecho ambiental es un referente de la relación hombre y naturaleza. Afortunadamente, cada vez más esa relación es tomada en cuenta en la emisión de normatividad, y ya no se ve a la naturaleza, o al medio ambiente, como un conjunto de objetos de los cuales el individuo puede apropiarse para su propio interés. Hoy en día, esa relación es prácticamente de vida: una relación de sobrevivencia.

Si se analiza, por ejemplo, la legislación en materia de vida silvestre o la legislación en materia de áreas naturales protegidas, o la legislación en materia de calidad del aire o de calidad del agua, vamos a encontrar cada vez más esa vinculación de la relación hombre y naturaleza. Un segundo aspecto en el que se ubica y que es importante destacar cuando nos referimos a la formulación del marco jurídico es el tipo de conductas, de actividades, que estamos regulando. Para la legislación ambiental, por supuesto, el desarrollo económico y los efectos del mismo sobre el ambiente y los recursos naturales son el referente fundamental.

Desde Estocolmo, en 1972, la Convención se realizó con la intención de analizar e identificar cuál era la situación que se había dado en ciertas partes del planeta, derivada de los desarrollos económicos, sobre todo, en la época de la posguerra. La comunidad internacional, a partir de la década de los sesenta del siglo anterior, lo que hace es identificar cuáles eran las causas que habían generado una serie de situaciones de deterioro en distintas partes de nuestro planeta.

Desde esa época hasta la Convención de Río+20, desafortunadamente hemos visto cómo los índices de deterioro ambiental se han incrementado. No hemos sido capaces de detener y de revertir esos procesos de deterioro

urbano y ambiental. Por eso, aunque se han planteado las Metas del Milenio, hoy estamos en una nueva época para la definición tanto de indicadores como de metas en temas ambientales y de nuestros recursos naturales, incluyendo, por supuesto, el tema del cambio climático.

El cambio climático es un asunto que necesita mayor atención y tiene que ver con los procesos de producción y consumo, con nuestros hábitos en estos aspectos. El problema es tan complejo que, si no tomamos medidas radicales para asumir esos procesos y tratar de revertirlos, vamos a vivir y experimentar situaciones cada vez más complicadas.

En el tema del cambio climático, evidentemente la cuestión de la vulnerabilidad ambiental, con todas sus implicaciones, es uno de esos temas que llaman mucho la atención. La creación de marcos jurídicos tiene que ver justamente con las consecuencias ambientales de esos modelos de desarrollo.

Hoy en día, con la reforma energética y con todo lo que viene en el sector energético, como la apertura hacia el sector privado o la promoción de prácticas como la fracturación hidráulica para extraer gas, vamos a ver qué tanto somos capaces de regular los impactos ambientales de esta actividad. Pero hay muchas otras actividades vinculadas con esos hábitos —otra vez— de producción y consumo que tenemos todos.

En la actualidad, el tema más relevante es el del cambio climático; pero en la atención de este problema, desde mi punto de vista, estamos dejando de ver, por lo menos en la medida en que deberíamos, algunos de los otros problemas. Por ejemplo, la deforestación o la transformación del uso de suelo de nuestros bosques en áreas hacia pastizales o en áreas urbanas son temas muy serios, e incluso la pérdida de biodiversidad para ambientes como el nuestro.

De repente no hay una vinculación entre las políticas públicas en los distintos temas, además de que lo ambiental está sectorizado, y dentro de las políticas públicas en materia de sustentabilidad todavía se pulverizan un poquito más. El reto, por supuesto, es vincular el cambio climático con muchos otros de los problemas ambientales.

En la conformación de este marco jurídico-institucional, en la definición de políticas públicas, en la respuesta que dé el Estado frente a esos procesos de deterioro urbano-ambiental, desde mi punto de vista, cuál debe ser uno de nuestros referentes, que en ocasiones los tomadores de decisiones no consideran.

En términos generales, hay tres tipos de indicadores: indicadores de presión, indicadores de estado e indicadores de respuesta, que son útiles para evaluar el desempeño ambiental de los países. En el caso mexicano, se evalúan los indicadores de respuesta frente a la situación medioambiental en

nuestro país y cómo estamos impactando en esos procesos de deterioro, que también en nuestra nación se están generando.

La creación de marcos jurídicos, el establecimiento de políticas en todos los sentidos, tendría que estar considerando la respuesta desde éstos frente a la situación medioambiental y a los procesos de presión.

Haciendo referencia, en este caso, a mi carácter de procurador ambiental como responsable de una de estas áreas, quisiera ser evaluado no a partir del número de sanciones impuestas, de la cantidad de clausuras o del monto de las multas, sino a partir de qué tanto las procuradurías estamos incidiendo sobre la situación medioambiental en nuestro país, sobre la contaminación del aire o del agua, sobre la corrección de actividades que están afectando el ambiente y los recursos naturales. Cuánto estamos incidiendo sobre —por ejemplo, en el caso de la Ciudad de México— la urbanización del suelo de conservación.

Es un tema que siempre planteo, pero a veces en la creación de leyes, y esto lo he visto en varios procesos, no sólo en el Congreso de la Unión, sino también en los congresos locales: los legisladores no toman en cuenta para qué están legislando o por qué están legislando.

¿Cuáles son los retos que hoy tenemos enfrente para poder avanzar hacia un fortalecimiento institucional, para lograr una gobernanza que nos permita avanzar con mayor oportunidad en la adaptación del cambio climático? Les diría, en términos generales, que son la atención de nuestra problemática ambiental y el deterioro de los recursos naturales. Tenemos a continuación algunos de ellos.

II. LA PERSPECTIVA DE LA DEFENSA Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

La reforma a nuestra Constitución en materia de derechos humanos del 11 de junio de 2011 es fundamental para comprender los nuevos retos de la gobernanza para la sustentabilidad. En particular, se destaca el artículo 1o., que genera nuevas obligaciones para toda autoridad, a saber: *a)* promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos; *b)* aplicar los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; *c)* interpretar las normas relativas a derechos humanos de conformidad con la Constitución y los tratados internacionales de la materia, y *d)* buscar en todo tiempo la protección más amplia de las personas.

Desde este punto de vista, los tratados internacionales relativos a cualquier problema ambiental, al relacionarse con el derecho humano al medio

ambiente, adquieren una mayor relevancia al poder generar conductas exigibles conforme a estas nuevas obligaciones constitucionales.

A pesar de lo que nuestro nuevo sistema constitucional implica en materia de derechos humanos, algunos de los problemas para la gobernanza sustentable continúan siendo vigentes: *a)* la falta de integración normativa al interior de nuestro sistema federal; *b)* el traslape competencial; *c)* la necesidad de complementar e integrar las diversas formas de ordenamiento territorial, por ejemplo, las áreas naturales protegidas, las zonas forestales, los ordenamientos ejidales, las zonas de monumentos arqueológicos y artísticos, los planes de desarrollo urbano, entre otros, y *d)* el tomarla como verdadera herramienta de planeación ambiental dentro de los ordenamientos territoriales.

Con la subsistencia de estos problemas internos, no es posible lograr una adecuada cooperación internacional en materia de gobernanza para la sustentabilidad y, en consecuencia, una adecuada política en cambio climático. Si realmente queremos avanzar en un sistema de ordenación territorial similar al europeo, por ejemplo, primero debemos mejorar los sistemas al interior de nuestros países.

Pero los problemas no quedan ahí. Tomemos el principio pro persona. Cuando el segundo párrafo del artículo 1o. constitucional establece como un criterio de interpretación el favorecer en todo tiempo a las personas la protección más amplia, en materia ambiental se necesita hacer algunas precisiones. El artículo 17 de la Constitución mexicana ya prevé la posibilidad de ejercer acciones colectivas. En consecuencia, interpretando de manera sistemática nuestra carta magna, considero que el principio pro persona no debe referirse únicamente a los individuos en lo particular, sino también a las personas colectivas. Hasta el momento, nuestra Suprema Corte no se ha pronunciado al respecto.

Una interpretación como la aquí sugerida es acorde con el ámbito de protección de acceso a la justicia para todas las personas, incluidas, como hemos señalado, a las de naturaleza colectiva. Si la hermenéutica sobre este asunto fuera hecha de manera diferente, se violentaría el principio de eficacia en el acceso a la justicia, contenido en nuestra Constitución y en los tratados internacionales.

Otro problema importante será el de la aplicación de los principios de derechos humanos. En el tercer párrafo del mismo artículo 1o. constitucional se determina que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Hasta el momento, la aplicación de estos principios de derechos humanos, en la materia ambiental, es prácticamente nula. Sobre el principio de universalidad, diríamos que implica que todas las personas puedan acudir ante autoridades administrativas o jurisdiccionales para hacer valer la legislación ambiental.

Continuando con el análisis de los principios, se señala que en materia de derechos humanos debe conocerse que son interdependientes e indivisibles, puesto que se respetan sin el menoscabo de los unos con los otros. En nuestra materia, esta interdependencia es clara, pues se relacionan entre sí algunos derechos, como el de un medio ambiente sano, al agua, a la alimentación, a la salud, a la justicia ambiental, entre otros. Adicionalmente, los derechos no pueden dividirse, ya que perderían también su contundencia. No obstante, en el ámbito de actuación de las autoridades ambientales pueden enfrentarse derechos diversos, por ejemplo, el derecho a la vivienda en colisión con los derechos al ambiente y al ordenamiento territorial, o los derechos a la naturaleza y la permisión de las corridas de toros.

En la gobernanza sustentable, la aplicación efectiva de estos principios es compleja, entre otros aspectos, por la intervención de autoridades diferentes como garantes de los distintos derechos humanos interdependientes entre sí. Precisamente, lograr que todas las autoridades, independientemente de sus funciones, establezcan el componente de sustentabilidad no será una tarea sencilla.

Adicionalmente, debe aplicarse el principio de que los derechos humanos son progresivos, puesto que van evolucionando históricamente en la medida en que la humanidad va descubriendo nuevos aspectos para garantizarlos de forma adecuada. Esta cualidad también proporciona flexibilidad a los derechos humanos, con la finalidad de que se vayan transformando en atención a las nuevas circunstancias que se vayan presentando.

Al convertirse en una obligación constitucional, las autoridades ahora tienen el deber de conocer el contenido de estos principios y aplicarlos; de otra manera, se entendería que violan, a su vez, los derechos humanos.

Finalmente, necesita de nuestra atención la denominada “interpretación conforme”. Como es sabido, el segundo párrafo del artículo 1o. constitucional señala que las normas relativas a derechos humanos se interpretarán conforme a la Constitución y los tratados internacionales en la materia. Hasta el momento, principalmente, nuestra Suprema Corte de Justicia ha abordado este problema determinando ciertas reglas para la aplicación de dicho artículo, conforme a jurisprudencia emitida por el pleno. En materia administrativa, sobre todo en materia ambiental, no nos hemos preocupado

por este aspecto; sin embargo, debemos cumplir con esta obligación constitucional. La interpretación conforme, precisamente, es una herramienta de armonización entre las normas jurídicas internacionales y nacionales, que busca aplicar la norma más idónea para ciertas situaciones.

Dadas las peculiaridades del derecho ambiental y su origen de naturaleza internacional, la aplicación de los tratados internacionales en los actos de autoridad, así como en las demandas de los particulares, será más común que en otros derechos humanos. En ese sentido, el reto es saber si aplicaremos tal cual las reglas que el Poder Judicial sugiere, o si, en su caso, utilizaremos algunas reglas que atiendan las peculiaridades de lo ambiental. Insisto en que es de llamar la atención la falta de discusión en nuestro medio sobre este tópico, cuando el derecho humano a un medio ambiente sano exige una interpretación conforme. No puede darse un cambio efectivo en materia de cambio climático sin consolidar un sistema de derechos humanos.

III. LA RENOVADA DEFINICIÓN DE LA FUNCIÓN SOCIAL Y AMBIENTAL DE LA PROPIEDAD

La función social fue la base a partir de la cual se creó la noción de propiedad de nuestro país, a través del concepto de propiedad originaria, fórmula que permite a la autoridad imponer limitaciones al ejercicio de los derechos de propiedad. Pero, adicionalmente, en la actualidad, la función social es un criterio hermenéutico para interpretar el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, mismo que regula, precisamente, el derecho a la propiedad privada, usado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Como se ha señalado, con la reforma a nuestra Constitución del 10 de junio de 2011, en concreto al artículo 1o. constitucional, todas las autoridades tienen la obligación de llevar a cabo el control de convencionalidad. Ahora bien, este control se ha desarrollado en América Latina y México a través de las resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Si la Corte Interamericana utiliza como criterio hermenéutico a la función social de la propiedad, éste se encuentra más vigente que nunca en nuestro derecho positivo. Sobre el particular, esta instancia jurisdiccional ha determinado que la propiedad no es un derecho absoluto, sino que debe ser entendida dentro del contexto de una sociedad democrática donde prevalezca el bien común y los derechos colectivos, y en donde deban existir medidas proporcionales que garanticen los derechos individuales. De esta manera:

[la] función social de la propiedad es un elemento fundamental para el funcionamiento de la misma, y es por ello que el Estado, a fin de garantizar otros derechos fundamentales de vital relevancia para una sociedad específica, puede limitar o restringir el derecho a la propiedad privada, respetando siempre los supuestos contenidos en la norma del artículo 21 de la Convención, y los principios generales del derecho internacional.¹

Adicionalmente, la Constitución Política de la Ciudad de México, que entró en vigor el 17 de septiembre de 2018, establece como uno de sus principios a la función social de la Ciudad, a fin de garantizar el bienestar de sus habitantes, en armonía con la naturaleza.

Con fundamento en estos precedentes, debe quedarnos claro que la función social de la propiedad adquiere una nueva y renovada vitalidad. El gran reto será, precisamente ahora, volver a definir sus alcances y relación, no sólo con lo ambiental, sino también con lo urbano. Los cambios a la propiedad que incidan en el cambio climático pasan por estos supuestos: la modalidad a la propiedad y un adecuado ordenamiento territorial.

IV. LA JURIDIFICACIÓN DE PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA GESTIÓN AMBIENTAL

Hay un tema en el que yo tengo muchos años insistiendo y es éste: necesitamos “juridificar” los principios fundamentales de la gestión ambiental. ¿Qué es esto de la juridificación? No es más que aterrizar en la legislación, traer al lenguaje jurídico, una serie de principios que nos van a permitir tomar decisiones y orientarlas adecuadamente hacia la sustentabilidad, que es lo que estamos buscando (Serrano, 2007: 127 y ss.).

Para mí, algunos de los principales principios que deberíamos estar juridificando, y que ya en un sentido están contenidos en alguna ley, pero la verdad no en todas las materias y no de una manera adecuada, son sustentabilidad, contaminador-pagador, prevención, precaución, acceso, inducción y resiliencia.

Por ejemplo, en la Ley de Aguas Nacionales, un recurso tan importante, tan crítico hoy en términos de presión, sólo se plantean los principios, pero no son adecuadamente juridificados; es decir, no nos están dando en la ley los referentes para la toma de decisiones correspondientes. Esto es lo que en el ámbito jurídico llamamos “los cómo”: ¿cómo vamos a llevar todas estas

¹ *Caso Salvador Chiroboga vs. Ecuador*. Excepción preliminar y fondo. Sentencia del 6 de mayo de 2008, Serie C, núm. 179.

apreciaciones, en temas de ruido o de uso de suelo o en otros?, ¿cómo vamos a concretizar los principios?

Otro ejemplo, en este sentido, es el término “resiliencia”, que surge en Río+20 como uno de los nuevos paradigmas para la sustentabilidad. Incluso, hay quien plantea este principio como el concepto que va a sustituir a la sustentabilidad y que debe estar permeando las políticas públicas de desarrollo económico en todos los sentidos. Pese a su importancia, en nuestro marco jurídico no existe claridad sobre esta noción.

Ese conjunto de principios lo que nos permiten es que en los distintos apartados de la ley estén justamente tomando las bases para la regulación de conductas, para la realización de actividades fundamentalmente de procesos productivos; por ejemplo, cómo se vincula la sustentabilidad con una autorización en materia de impacto ambiental.

Sobre las autorizaciones en materia ambiental, ¿hasta dónde son o no sustentables, y hasta dónde se vale o no autorizarlas? Hoy está el tema de la fracturación hidráulica para extracción de gas; sobre este punto, ¿cuáles van a ser nuestros criterios para identificar qué autorizaciones son o no sustentables?

Los criterios que juridifiquen estos principios nos van a permitir reconocer si es posible o no otorgar una de estas autorizaciones, o qué va a prevalecer: una explotación de hidrocarburos o un régimen de áreas protegidas. La legislación tendría que proporcionar esos referentes.

En 1996 se incluye a nuestra legislación, dentro de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (Legepea), la noción de desarrollo sustentable; es decir, esta idea de que debemos satisfacer nuestras necesidades sin comprometer a las de las generaciones futuras, que tenemos prestado el planeta de las generaciones que vienen. ¿De qué nos sirve jurídicamente esto? De nada, por sí sola de nada. Es necesario vincular el concepto con otros aspectos. ¿Cómo se juridifica adecuadamente? Con algún referente. En 1996 se vincula la noción de sustentabilidad con la de aprovechamiento sustentable de los recursos naturales. ¿Cuándo una obra o actividad es sustentable? Cuando se respeten, por lo menos, estas dos condiciones: la integridad funcional del ecosistema donde se va a realizar una obra o actividad, y la capacidad de carga de ese ecosistema.

En la medida en que la ciencia avanza y nos da muestra de cómo comportarnos, entonces deberíamos tener el referente a través de los principios fundamentales de la gestión ambiental, y esto a veces no lo tenemos. En ocasiones es distorsionada una discusión sobre si una obra es sustentable o no; a veces deriva más de, como dicen, la emoción que del conocimiento técnico, del conocimiento científico. La ciencia nos da la respuesta en algunas ocasiones, y en otras, no. Esto sucede con otros principios.

Regresando a la sustentabilidad, hoy se han venido planteando otros principios (servicios ambientales, huella ecológica, resiliencia) que no tienen el referente normativo. Entonces, por ejemplo, si ustedes revisan la parte teórica y científica que hay detrás de la noción de huella ecológica, se darán cuenta que hay cosas muy interesantes que podríamos estar tomando en consideración en un ordenamiento territorial o ecológico, en un decreto de área natural protegida, en una autorización de impacto ambiental. Pero hoy no lo estamos haciendo. ¿Por qué? Porque no está adecuadamente juridificado el o los principios que necesitamos.

Existe un principio que en materia ambiental, en materia de sustentabilidad, cuesta mucho trabajo aterrizar: el principio precautorio. De repente, en las mismas autoridades no han sido identificados los criterios para determinar qué significa aplicar este principio. En fin, éste es un tema de la aplicación del principio precautorio, que hay que tener mucho cuidado con él; está en algunas partes de nuestra normatividad. A decir verdad, en la reforma de 1996 no se incluye la noción de principio precautorio, porque no teníamos manera de juridificarlo, no contábamos con los referentes técnicos y científicos para poder incorporar este principio en la ley.

Mención más detallada merecen los otros principios y su juridificación, pero serán objeto de reflexiones posteriores; mientras tanto, avanzaré sobre otros retos.

V. FEDERALISMO COOPERATIVO PARA LA GESTIÓN AMBIENTAL

Esto tiene que ver con la relación entre niveles de gobierno y dentro de los niveles de gobierno (Brañes, 2000: 90 y ss.). Existe, desde mi punto de vista, una visión equivocada del federalismo en nuestro país, y de repente les dejamos a los gobiernos municipales, por ejemplo, el control del uso de suelo, cuando esto tiene impactos muy importantes para el ambiente y los recursos naturales.

Lo que vimos en Guerrero con los fenómenos meteorológicos de Ingrid y Manuel, aunado a la afectación de muchas personas en sus vidas y en sus propiedades, derivó de decisiones municipales: cambiaron el uso de suelo en un humedal. Ahí deberíamos de tener mecanismos de control, verticales y horizontales en algunos casos. El cambio climático generalmente afecta a la sociedad más vulnerable.

De repente, el gobierno federal no cumple sus responsabilidades o los gobiernos estatales tienen una intervención mayor. Creo que tenemos que revisar nuestra relación entre gobierno federal y gobiernos locales, más tratándose de temas como el cambio climático. Hoy estamos viendo una res-

puesta adecuada desde el gobierno federal, pero que en algunos casos está rebasando el marco constitucional de distribución de competencias.

Hay otro tipo de problemas: el tema de la transversalidad. En la actualidad, la creación de la Agencia de Seguridad Industrial y Protección al Medio Ambiente representa un retroceso en la gestión ambiental, sobre todo en la separación del área de verificación con el área que establece la política y normatividad en el tema de hidrocarburos. En fin, el tema de la distribución de competencias sigue siendo uno de los grandes retos en materia ambiental, al no lograr aún una armonización adecuada entre la legislación federal y la local y ante la falta de un auténtico federalismo cooperativo que permita acciones más eficaces.

VI. MODERNIZACIÓN DE INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL

Éste también es otro de los temas pendientes en la gestión ambiental (Brañes, 2000: 197 y ss.): el fortalecimiento de los instrumentos de política ambiental, particularmente el ordenamiento territorial.

El ordenamiento territorial no ostenta el papel que debería tener como instrumento de política ambiental; actualmente, el instrumento de política más importante es la evaluación del impacto ambiental.

De manera preferente, sobre la evaluación debería estar el ordenamiento del territorio; por desgracia, no hemos logrado avanzar en un ordenamiento adecuado. Hoy tenemos dos visiones completamente distintas, dos procesos debidamente institucionalizados: el de los urbanistas (el de los arquitectos) y el de los geógrafos (el de los ecólogos), que de repente no logran comunicarse entre sí. De esta manera, tenemos dos maneras de entender el uso del territorio. Por más que se ha tratado de acercarlos, no hemos podido hacerlo.

Hay casos interesantes que creo valdrían la pena si les interesa el tema; por ejemplo, podrían ver la legislación en el estado de Quintana Roo. Pienso la tensión que existe en el uso del espacio en el corredor Cancún-Tulum, en la propia zona hotelera del municipio de Benito Juárez, en Playa del Carmen, hacia Chetumal más vinculado con el área natural de Sian Ka'an. ¿Cuál es el límite para poder llevar a cabo ahí actividades? Por más que sean turístico-recreativas, cuál es el límite. Si no tenemos los criterios, hay que apostarle a un ordenamiento territorial unificado.

En la Legeepa nos quedamos con cuatro vertientes del ordenamiento territorial. El que regula el uso del suelo es el local, pero la verdad es que no hemos avanzado mucho a nivel nacional sobre el particular.

En el caso de la Ciudad de México, por más que hemos querido avanzar en la unificación, no existen resultados claros. La verdad es que actualmente ven un programa general de desarrollo urbano y un programa general de ordenamiento ecológico. Lo que tenemos hoy vigente —y que, desde mi punto de vista, no se habla— es que hay una incompatibilidad entre los instrumentos. Evidentemente, eso es lo que genera una falta de certeza jurídica para la persona que quiere realizar una actividad en el suelo de conservación.

Hemos detectado en la Ciudad de México más de 850 asentamientos humanos irregulares, de los cuales unos tienen una antigüedad de más de 30 años, y otros son más recientes; estos asentamientos ocupan, más o menos, 3,000 hectáreas, o un poquito más. Sin embargo, hoy están prácticamente en el limbo, entre otras cosas, derivado de la falta de un ordenamiento territorial.

Nuestra esperanza es la nueva Constitución de la Ciudad de México, misma que ahora contiene el componente de ordenamiento territorial como básico dentro de una estructura que integra al derecho a la ciudad y a la función social como referentes necesarios.

VII. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN AMBIENTAL

Éste es un tema fundamental: el principio de inducción. Se trata del principio diez de Río, que busca dar fuerza a la participación en tres vertientes de la gestión ambiental: toma de decisiones, acceso a la información y acceso a la justicia (Acuña *et al.*, 2012: 3 y ss.). No me detendré en cada uno de ellos; afortunadamente, hoy está claro que sin una verdadera participación social en la gestión ambiental vamos a tener muchos problemas.

En las autorizaciones de impacto ambiental, la anulación de autorizaciones a nivel federal se ha podido realizar justamente por los cambios que se hicieron en la normatividad en 1996. Hay muchas insuficiencias, pero hoy existe una posibilidad. En el establecimiento de áreas naturales protegidas, entre otros aspectos, la posibilidad que tenemos nosotros es de hacer valer nuestros puntos de vista, pues son muchos, conforme a nuestro marco jurídico actual.

VIII. LA RESPONSABILIDAD AMBIENTAL

Indudablemente, la responsabilidad ambiental es uno de los temas más relevantes en materia ambiental (Carmona, 1998: 55 y ss.). Es fundamental con-

tar con criterios jurídicos adecuados para responder frente a diversos asuntos, como el de la contaminación del río Sonora. Precisamente, ante casos concretos, aún quedan muchas dudas de cómo se está procesando y cómo se está atendiendo el daño ambiental.

¿Cómo actuar frente a un daño ambiental? Seguimos teniendo esa inconsistencia en nuestro marco jurídico, el cual, aunque ha avanzado, es todavía un sistema desarticulado y desequilibrado. Esto es un tema quizá de mayor detalle jurídico, pero creo que debemos caminar un poquito más en el fortalecimiento de nuestros sistemas de responsabilidad ambiental.

Uno de los problemas en esta materia es que subsiste una inadecuada definición de daño ambiental, lo cual no es poco, pues determina absolutamente toda la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.

Tal vez, la nueva cultura de los derechos humanos renovará la actividad jurisdiccional en materia de los derechos ambientales. En términos positivos, no se puede negar la importancia de contar con una legislación específica para la responsabilidad ambiental. También es importante, conforme a esta ley, contar con un mayor número de legitimados para ejercer las acciones colectivas, tener un fondo ambiental que permita contar con los recursos necesarios para la reparación del daño y regular las medidas precautorias y cautelares necesarias para asegurar la eficiencia del procedimiento.

Me quedo con la noción de progresividad en derechos humanos. Hemos avanzado en la regulación de la responsabilidad ambiental, pero aún falta mucho por hacer. Por lo menos, en este momento, contamos con la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental como un inicio normativo importante. En la medida en que consolidemos los derechos humanos, en este caso el derecho a un medio ambiente sano, fortaleceremos nuestro Estado constitucional democrático.

IX. CONCLUSIONES

En la gobernanza para la sustentabilidad, el derecho ambiental es un referente importante en la relación hombre y naturaleza, una herramienta útil para combatir la vulnerabilidad ambiental y, en consecuencia, el cambio climático.

Hay tres tipos de indicadores fundamentales para abordar la problemática ambiental y del ordenamiento territorial: los indicadores de presión, los indicadores de estado y los indicadores de respuesta. Precisamente, en estos últimos es en donde desarrollo mi análisis.

En la actualidad, no pueden protegerse los derechos ambientales y urbanos sin un respeto a los derechos humanos. Un reto importante será, en ese

sentido, cómo aplicar los principios y la técnica de los sistemas universal y regional de derechos humanos.

Una renovada definición de la función social y ambiental de la propiedad será necesaria para una adecuada estructuración del ordenamiento territorial, mismo que permita enfrentar la problemática ambiental y urbana más allá de los intereses privados.

Otro aspecto importante es la adecuada juridificación de los principios ambientales. Sólo como ejemplo mencionaríamos a aspectos como los servicios ambientales, la huella ecológica o la resiliencia, cuestiones que aún no tienen, en muchos sistemas normativos, un adecuado referente.

No escapan tampoco a esta problemática los aspectos de competencias entre las autoridades, pero, principalmente, aspectos de cooperación y coordinación entre los diferentes niveles de gobierno. En otras palabras, es fundamental consolidar un adecuado federalismo cooperativo.

También debemos señalar la necesidad de modernizar o actualizar los distintos instrumentos de política ambiental, en particular el ordenamiento territorial. Debemos lograr que lo ambiental, lo urbano y lo cultural avancen de manera integral y sistemática.

La participación social es un componente indispensable para la gobernanza sustentable. Sin ello, un ordenamiento territorial carece tanto de legitimidad como de legalidad.

El último elemento por considerar, en esta oportunidad, es la responsabilidad ambiental. Es fundamental contar con sistemas adecuados que permitan ampliar el número y la calidad de personas legitimadas para hacer valer la ley, una pertinente definición de daño, así como mecanismos de reparación y compensación técnicamente factibles. Aún nos falta mucho por avanzar en esta materia.

Como se ha podido analizar, la gobernanza para la sustentabilidad es compleja e interactúa con componentes diversos. En ella (su integración y adecuada aplicación) está el futuro de la humanidad y un verdadero control del cambio climático.

X. BIBLIOGRAFÍA

ACUÑA, Ana Laura *et al.* (coords.) (2012), *20 años de procuración de justicia ambiental en México. Un homenaje a la creación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

- BRAÑES, Raúl (2000), *Manual de derecho ambiental mexicano*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica.
- CARMONA, María del Carmen (1998), “Notas para el análisis de la responsabilidad ambiental y el principio de «quien contamina paga», a la luz del derecho mexicano”, *La responsabilidad jurídica en el daño ambiental*, México, Pemex-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- SERRANO, José Luis (2007), *Principios de derecho ambiental y ecología jurídica*, Madrid, Trotta.