

CAPÍTULO XVII

EL CAMBIO CLIMÁTICO Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL SIGLO XXI: ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE NUESTRO FUTURO BANDIDO*

COLIN CRAWFORD**

En el verano caluroso y seco de 2006, un taxista de Río de Janeiro me expresó su preocupación por el nivel creciente de violencia que se veía en la ciudad, apuntando de paso que, según le parecía, la situación empeoraba por los cambios de temperatura que, tenía entendido, eran producto del exceso de emisiones de carbono y el fenómeno resultante del calentamiento global¹. Sus comentarios me hicieron pensar. ¿Tendría razón? ¿Es posible afirmar, en realidad, que el calentamiento global puede provocar un aumento en los niveles de violencia? Mi investigación posterior reveló que las observaciones del taxista de Río podrían ser ciertas. Existe una vasta bibliografía que documenta la afirmación de que los cambios de temperatura se relacionan, en efecto, con el aumento en los trastornos sociales y la violencia².

La conversación con el taxista y la investigación que posteriormente llevé a cabo basado en sus observaciones constituyen el punto de partida de este artículo. Aunque entrar a debatir aquello que podríamos llamar la conexión entre el clima y la violencia se encuentra más allá de mi ins-

* Capítulo traducido por Luis Felipe López G.

** ROBERT C. CUDD Profesor de derecho ambiental y director ejecutivo del Payson Center for International Development and Knowledge Transfer, Facultad de Derecho de la Tulane University, Nueva Orleans (Estados Unidos). Brandon Sousa de la Facultad de Derecho de Tulane, clase del 2011, prestó una valiosa ayuda para la investigación necesaria en la elaboración de este capítulo.

¹ Tema que he analizado en un artículo anterior dirigido a un público angloparlante. Cfr. COLIN CRAWFORD, "Our bandit future? Cities, shantytowns, and climate change governances", en *Fordham Urban Law Journal*, vol. 36, 2009, pág. 211.

² THOMAS F. HOMER-DIXON, *Environment, scarcity, and violence* (1999); THOMAS HOMER-DIXON y JESSICA BLITT (Eds.), *Eco-violence: links among environment, population, and security*, 1998.

trucción y mi capacidad, se trata de un tema que sirve como telón de fondo para esta indagación. Concretamente, dichas conversaciones e investigación me han llevado a reflexionar sobre las consecuencias que el cambio climático tiene para el ordenamiento territorial, especialmente para las personas que corren un mayor riesgo de sufrir las consecuencias negativas del cambio climático: la mayoría pobre del mundo, una población que hoy más que nunca se encuentra en las áreas urbanas. O, para enunciar de la manera más clara posible la pregunta que da lugar a esta investigación: ¿cuáles son los medios que mejor nos capacitan para evitar o minimizar la agitación social provocada por el cambio climático? Para responderla, en la primera parte del artículo se describe un vacío notable en las campañas internacionales por combatir el cambio climático, a saber, la ausencia de un papel fundamental y enérgico que las ciudades y sus correspondientes poblaciones puedan desempeñar en la regulación del cambio climático. En la segunda parte se busca expresar las razones normativas para la inclusión de las ciudades en el debate, lo cual constituye un punto de especial interés en cuanto se prevé que el cambio climático tendrá consecuencias serias para el ordenamiento territorial. Por último, en la tercera parte se propone un modelo para incluir las ciudades en las negociaciones sobre el cambio climático y permitir así la expresión de los puntos de vista y las inquietudes de los habitantes de las comunidades, en lugar de permitir simplemente la expresión de los puntos de vista y las conclusiones de sus representantes nominales, aunque hayan sido elegidos para ello. Como se verá, este modelo propone un sistema sólido de participación democrática y pública en el ordenamiento territorial.

1. EL CAMBIO CLIMÁTICO Y LA AUSENCIA DE VOCES URBANAS

En primer lugar, resulta fundamental entender que uno de los objetivos de la regulación sobre el cambio climático es establecer un marco para el cumplimiento de dos tareas principales: la adaptación al cambio climático y la mitigación de este. Lo importante es el hecho de que, en términos generales, la respuesta al cambio climático divide la responsabilidad en dos categorías: mitigación y adaptación. La mitigación —es decir, la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI)— es en su mayor parte un problema técnico, aunque está guiado por los incentivos y las órdenes que los gobiernos dan a las industrias o a los actores contaminantes.

Por otra parte, la adaptación se refiere a la admisión de que hemos pasado un punto del cual ya no hay vuelta atrás. Es decir, que (por lo menos) en el futuro inmediato no va a ser posible que volvamos a los nive-

les de la emisión preindustrial, a causa de una combinación de factores —industrialización, expansión agrícola, crecimiento demográfico, urbanización, etc.— que han llevado al mundo a su estado actual de desarrollo, a la vez que han provocado el aumento exponencial de las emisiones de gases de efecto invernadero.

La regulación del cambio climático, cuyo objetivo es abordar tanto la mitigación como la adaptación, sigue un patrón común en la negociación internacional de problemas globales. Con posterioridad a la conferencia de Río de 1992 sobre desarrollo sostenible y ambiente³, se propuso un tratado para que lo firmaran los Estados miembro de las Naciones Unidas. El 21 de marzo de 1994 entró en vigencia la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)⁴. Tal como ocurre con muchos tratados similares, la CMNUCC es más que nada un acuerdo para convenir, en el sentido de que no compromete a los gobiernos a cumplir con objetivos definidos para reducir la emisión de carbono⁵. Los verdaderos resultados, en cuanto al desarrollo de acciones para enfrentar el cambio climático, provienen de una serie de Conferencias de las Partes (CP) que firmaron la Convención. Es así, por ejemplo, en diciembre de 1997 algunas de las partes de la CMNUCC aprobaron el Protocolo de Kioto, un recurso que compromete a sus firmantes a reducir las emisiones de carbono hasta ciertos límites definidos. Las normas para su ejecución fueron aprobadas en la CP 7, en Marrakech (Marruecos), en el año 2001⁶. Como bien se sabe, Estados Unidos, que era enton-

³ Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Información General, <http://www.un.org/geninfo/bp/enviro.html> (consultado el 1° de julio de 2010).

⁴ Secretaría de la Convención sobre el Cambio Climático, Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, Información Básica, http://unfccc.int/essential_background/convention/items/2627.php (consultado el 1° de julio de 2010) [versión en español: http://unfccc.int/portal_espanol/essential_background/convention/items/3323.php].

⁵ Por ejemplo, la CMNUCC estipula que los gobiernos “reúnen y comparten la información sobre las emisiones de gases de efecto invernadero, las políticas nacionales y las prácticas óptimas [...] ponen en marcha estrategias nacionales para abordar el problema de las emisiones de gases de efecto invernadero y para adaptarse a los efectos previstos, incluida la prestación de apoyo financiero y tecnológico a los países en desarrollo [...] [y] cooperan para prepararse y adaptarse a los efectos del cambio climático”, *id.* Vale notar que los verbos usados no se expresan como órdenes. No se les exige a los gobiernos que hagan algo (no se dice, por ejemplo, “reunirán” o “deberán reunir”).

⁶ Secretaría de la Convención sobre el Cambio Climático, Protocolo de Kioto, http://unfccc.int/kyoto_protocol/items/2830.php (consultado el 1° de julio del 2010) [versión incompleta en español: http://unfccc.int/portal_espanol/essential_background/kyoto_protocol/items/3329.php].

ces el productor de cerca de la cuarta parte de las emisiones de carbono del mundo, no firmó ni ratificó el Protocolo⁷.

El Protocolo de Kioto presenta tres características básicas, que tienen como objetivo fomentar el uso de mecanismos de mercado en lugar de adoptar medidas de mando y control de parte de cada uno de los gobiernos. La primera establece un sistema multilateral, mientras que las otras dos son recursos bilaterales a los que se puede recurrir dentro del marco del Protocolo. En primer lugar, el Protocolo de Kioto establece un sistema para el comercio multilateral de los derechos de emisión de carbono. En segundo lugar, crea un mecanismo de ejecución conjunta, para reducir las emisiones, entre las partes del anexo I (los países más industrializados y los mayores contaminantes). Por último, crea la que es su característica más controvertida, a saber, el mecanismo para un desarrollo limpio (MDL)⁸. El MDL fue una campaña ambiciosa para intentar y fomentar el uso sostenible de la energía en los países menos desarrollados a expensas de los más desarrollados. En síntesis, funciona de la siguiente manera: una entidad regulada y emisora de carbono, proveniente de un país desarrollado, puede compensar sus emisiones apoyando la ejecución de un proyecto de desarrollo “limpio” —es decir, un proyecto que no involucre carbono, como el viento, el sol u otra fuente de energía sin carbono— en un país menos desarrollado. Tales acuerdos deben certificarse mediante un proceso de registro largo y complicado que se encuentra bajo la supervisión de entidades formadas en el marco del Protocolo de Kioto. De este modo, el MDL fue diseñado con el fin de fomentar la creación de nuevas tecnologías que condujeran a la utilización de fuentes de energía más limpias, no solo en los países menos desarrollados, sino también en los más desarrollados. Sin embargo, la mayoría de los analistas están de acuerdo al decir que, actualmente, el Protocolo de Kioto no ha tenido un éxito rotundo⁹.

Además de estos mecanismos establecidos de conformidad con los convenios internacionales, existe el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), un órgano independiente funda-

⁷ Cfr. DAVID E. SANGER, “Bush will continue to oppose Kyoto Pact on global warming”, en *The New York Times*, 12 de junio del 2001, A-12; División de Estadística de las Naciones Unidas, Emisiones de dióxido de carbono, <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/SeriesDetail.aspx?srid=749&crd=> (consultado el 1º de julio de 2010).

⁸ Todas ellas están descritas en la página en Internet del Protocolo de Kioto. Secretaría de la Convención sobre el Cambio Climático, Protocolo de Kioto, http://unfccc.int/kyoto_protocol/items/2830.php (consultado el 1º de julio de 2010).

⁹ Cfr., por ejemplo, GWYN PRINS y STEVE RAYNER, “Commentary: time to ditch Kyoto”, en *Nature* 449, 25 de octubre 2007, pág. 973.

do por la Organización Meteorológica Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, que cuenta con varios grupos y equipos de trabajo creados para coordinar los aspectos científicos, evaluar los efectos (mediante la vulnerabilidad y la adaptación), elaborar estrategias de mitigación (centradas, ante todo, en el control de las emisiones de carbono) y redactar inventarios de las emisiones. Se puede decir que el IPCC (recipiente, junto con el exvicepresidente de Estados Unidos, Al Gore, del Premio Nobel de la Paz 2007) fija su atención en la compilación de datos y la promoción de la ciencia en cuanto al clima, más que en la ejecución de soluciones de carácter regional, nacional o local.

En efecto, quienes están a cargo del ordenamiento territorial se asombran al descubrir que, al menos en el aspecto internacional de la CMNUCC y el IPCC, hay pocas menciones de las ciudades y de su papel en la generación y solución de las consecuencias del cambio climático¹⁰. Es decir, se han creado soluciones de carácter multinacional o binacional, sin detenerse en las subunidades gubernamentales que se encuentran dentro de tal estructura¹¹. Sin embargo, la CMNUCC prevé un papel para las corporaciones, las mismas entidades que por lo general recurren al MDL para garantizarse el crédito en el comercio de los derechos de emisión¹².

¹⁰ Algo cierto, aun a pesar de que la mayoría de quienes están a cargo del ordenamiento territorial reconocen que es necesario entender mejor el vínculo existente entre las emisiones de gases de efecto invernadero y la forma urbana. Cfr. PATRICK M. CONDON, DUNCAN CAVENS, y NICOLE MILLER, *Urban planning tools for climate change mitigation*, 2009.

¹¹ *Id.*, nota 1, págs. 232-234.

¹² Valga anotar que no se trata de un fenómeno limitado al escenario internacional. En realidad, los textos escritos en Estados Unidos sobre la reacción ante el cambio climático tampoco giran en torno a las ciudades, sino que se centran en la reacción apropiada en cuanto a la adaptación, la cual debe ser ejecutada por unidades de gobierno mayores, aun cuando en la mayor parte del planeta las decisiones sobre el ordenamiento territorial se tornan localmente. Cfr., por ejemplo, artículos del simposio, ALICE KASWAN, "The domestic response to global climate change: what role for federal, state, and litigation initiatives?", en *University of San Francisco Law Review*, vol. 42, núm. 1, 2007 (como ejemplo para Estados Unidos); MIGUEL FRANCO FROLICH y BRUNO KERLAKIAN SABBAG, *Civil liability for environmental damage related to climate change in Brazil*, 2010 (como ejemplo para Brasil), disponible en <http://www.planetaverde.org/mudancasclimaticas/index.php?ling=esp&cont=artigos> (consultado el 6 de julio de 2010). Sin embargo, no sería correcto afirmar que ocurre así en todas partes. Cfr., por ejemplo, "Elevate 2009: climate change and the new frontiers of urban development", en *University of Colorado Law Review*, vol. 80, núm. 4, págs. 881-1031, 2009 (contiene artículos que citan iniciativas dentro de Estados Unidos propuestas en niveles gubernamentales más bajos); HARI M. OSOFSKY y JANET KOVEN LEVIT, "The scale of networks? local climate change coalitions", en *Chicago Journal of International Law*, vol. 8, núm. 409,

También es asombroso que esta disposición de las cosas permita la participación de entidades no soberanas, como organizaciones no gubernamentales (ONG) y corporaciones multinacionales¹³. A simple vista parece algo bastante apropiado: la existencia de las organizaciones no gubernamentales suele permitir el avance de los objetivos y los intereses de grupos que forman parte de la sociedad civil. En el contexto del cambio climático, dichos grupos han sobresalido al momento de expresar sus inquietudes con respecto a los efectos del calentamiento global¹⁴. De igual modo, la industria es una de las principales fuentes de gases de efecto invernadero y tiene mucho que perder frente a una reglamentación agresiva de las emisiones de carbono¹⁵. Por ello, la inclusión de sus puntos de vista en el proceso regulador del cambio climático no debería sorprendernos.

Resulta sorprendente, no obstante, la ausencia dentro de las estructuras de regulación del cambio climático de algo que podríamos llamar una “voz urbana”, para referirnos así a los representantes que buscan mejorar las condiciones de los lugares en donde vive hoy la mayor parte de la población mundial: las ciudades. En diciembre de 2008, y por primera vez en la historia, según se tiene registro, la mayoría de la población del mundo —es decir, 3.300 millones de personas— vivía en las ciudades¹⁶.

2008 (a propósito de redes locales sobre el cambio climático); ROBIN KUNDIS CRAIG, “Stationarity is dead. Long live transformation: five principles for climate change adaptation law”, en *Harvard Environmental Law Review*, vol. 34, núm. 1, págs. 9-73, 2010 (a propósito de la necesidad de una coordinación entre los distintos niveles de gobierno en lo que respecta al cambio climático).

¹³ Cfr. Secretaría de la Convención sobre el Cambio Climático, Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, sectores de las ONG, 2010, http://unfccc.int/files/parties_and_observers/ngo/application/pdf/ngo_constituencies_2010_english.pdf (consultado el 1° de julio de 2010).

¹⁴ Cfr., por ejemplo, Red de Acción Climática, Europa, Política de trabajo: Negociaciones de las Naciones Unidas sobre el clima, disponible en <http://www.climnet.org/policywork/un-climate-negotiations.html> (consultado el 1° de julio de 2010); Oxfam Internacional, Campaña sobre el cambio climático, disponible en <http://www.oxfam.org/en/climatechange> (consultado el 1° de julio de 2010) [versión en español: <http://www.oxfam.org/es/cambioclimatico>].

¹⁵ Cfr. Isaac Sorkin y Lael Brainard (Eds.), *Climate change, trade, and competitiveness: is a collision inevitable?*, Brookings Trade Forum 2008-2009; JONATAN PINKSE y ANS KOLK, *International business and global climate change*, 2009; ERIC A. POSNER y DAVID WEISBACH, *Climate change justice*, 2010.

¹⁶ Por lo general, al redactar los informes sobre los cambios en la población mundial y la urbanización, las Naciones Unidas se basan en la definición de “urbano” que se usa

Se trata, por lo demás, de un fenómeno cuya única probabilidad parece ser la de continuar. Según las Naciones Unidas, en el año 2030 habrá cinco mil millones de personas viviendo en las ciudades¹⁷.

¿Cómo son estas ciudades? Los cálculos aproximados sugieren que cerca de un tercio de los habitantes urbanos viven en tugurios, es decir, en viviendas improvisadas con poca o ninguna infraestructura¹⁸. Comúnmente carecen de sistemas sanitarios efectivos y no cuentan con un servicio de abastecimiento de agua potable. Así empieza la historia de la profunda huella ambiental que dejan: en el momento en que las aguas servidas descienden por las laderas de las montañas y corren directo hacia los ríos, los arroyos y los humedales, los camiones que transportan el agua potable entran a la comunas construidas en condiciones precarias y salen de ellas, convirtiéndose en un gran peligro para sus habitantes. Además, muchas zonas se despejan y talan para dar lugar a asentamientos humanos, amenazando la biodiversidad y, en muchos casos, zonas protegidas; tal despeje no solo altera de manera radical la biología local, sino que es también una causa común del aumento en la sedimentación, ya que el residuo de las zonas despejadas contiene niveles elevados de suelo y de otras partículas en suspensión que se sedimentan en las fuentes

en cada país. Naturalmente, el resultado presenta contradicciones considerables, algo que se ha señalado como un error al momento del análisis estadístico. Cfr. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, División de Población, World Urbanization Prospects: the 2009 Revision Population Database, <http://esa.un.org/wup2009/wup/source/country.aspx> (consultado el 1º de julio de 2010) (“Población urbana: en casi todos los casos, la definición que se presenta es la utilizada por la oficina de estadística de cada país al momento de realizar el último censo de que se tengan datos”); cfr. también Secretaría de las Naciones Unidas, División de Estadística, Review of United Nations Demographic Yearbook System: Collection and Dissemination of Cities Data, http://unstats.un.org/unsd/demographic/meetings/egm/DYB_1103/docs/no_15.pdf (consultado el 1º de julio de 2010).

¹⁷ Fondo de las Naciones Unidas para la Población, *Estado de la población mundial 2007*, capítulo 1, disponible en <http://www.unfpa.org/swp/2007/english/introduction.html> (consultado el 1º de julio de 2010) [versión en español: <http://www.unfpa.org/swp/2007/spanish/introduction.html>].

¹⁸ Fondo de las Naciones Unidas para la Población, *Estado de la población mundial 2007*, capítulo 2, http://www.unfpa.org/swp/2007/english/chapter_2/slums.html (consultado el 1º de julio de 2010) (“En el nuevo milenio, los habitantes de tugurios ya no son unos pocos miles en unas pocas ciudades de un continente que pasa por un proceso rápido de industrialización; son uno de cada tres habitantes urbanos, 1.000 millones de personas, la sexta parte de la población mundial”) [versión en español: http://www.unfpa.org/swp/2007/spanish/chapter_2/slums.html]; cfr. también MIKE DAVIS, *Planet of slums*, 2006, págs. 23, 122, 132, 165.

cercanas de agua potable. Haití es tan solo un ejemplo trágico de un país que ha perdido la mayor parte de lo que alguna vez fue una zona forestal biodiversa, a medida que talaba la vegetación para abrirles campo a nuevos asentamientos y para usarla como combustible¹⁹. Por culpa de los desordenados patrones de crecimiento y de expansión que siguen, en imitación de la expansión sin control propia de países “desarrollados”, los tugurios cada vez más pobres del mundo quedan a gran distancia de los centros de trabajo, haciendo que las personas trabajadoras (quienes, además, tienen ingresos muy bajos) dependan de sistemas de transporte caóticos y desorganizados: por lo general, buses, camionetas y taxis que no son eficientes en términos del combustible que consumen, ni seguros en la mayoría de los casos²⁰. También son lugares que están casi siempre dominados por la corrupción y la violencia. Por otra parte, el efecto de la “isla de calor” urbana²¹ supone que el aumento de la inmigración urbana en todo el mundo se traduce en la aparición de ciudades que pueden llegar a ser combustibles, casi literalmente. En efecto, tal como se dijo, existe un controvertido conjunto de estudios en el que se sugiere que las ciudades que estamos construyendo son mucho más violentas como consecuencia parcial de que son mucho más calientes²². Para resumir, y tomando una idea de THOMAS HOBBS, la mayoría de las ciudades del mundo son hoy lugares donde la vida es tosca, embrutecida y breve²³.

Y aun así, puede decirse que estos lugares en donde vive hoy y vivirá en el futuro inmediato la mayor parte de la población mundial, carecen de representación dentro de las negociaciones sobre algo que podríamos considerar el mayor peligro de nuestros tiempos para el ambiente, el ordenamiento territorial y la salud humana: el cambio climático. Aunque hay que reconocer que, en sentido formal, eso no es cierto. Es decir, los gobiernos de países como Brasil o Colombia, por nombrar dos, han sido elegidos democráticamente y se considera que es, por tanto, el representante soberano de sus ciudadanos.

¹⁹ ANNE M. STREET, *Haiti 2004: a nation in crisis*, 9-10, 2004.

²⁰ Cfr., por ejemplo, KEES KROONIGS y DIRK KRUIJT (Eds.), *Fractured cities: social exclusion, contested spaces and urban violence in Latin America*, 2007.

²¹ LISA GARTLAND, *Heat islands: understanding and mitigating heat in urban areas*, pág. 1, disponible en http://books.google.com/books?id=AgZyZUChlc8C&printsec=frontcover&dq=heat+island&hl=en&ei=x_wsTK7ZOYeglAff2qTFCQ&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=1&ved=0CCgQ6AEwAA#v=onepage&q=heat%20island&f=false (consultado el 1º de julio de 2010).

²² *Id.*, nota 2.

²³ THOMAS HOBBS, *Leviatán* (trad. de Manuel Sánchez Sarto), México, Fondo de Cultura Económica, 1980.

Sin embargo, en un nivel menos formal tal representación tiene sus limitaciones. En muchos países, la ausencia de instituciones democráticas sólidas o de una democracia participativa significa que los gobiernos formales solo representan a sus poblaciones de una forma netamente formal. No quiero con esto señalar culpas; la responsabilidad en este problema trasciende a las sociedades. Aunque en algunos casos las elites puedan tener poco interés en que el nivel de participación aumente²⁴, también es cierto que los historiales de clientelismo dificultan la tarea de animar a la gente a hacerse cargo de su propio destino mediante la participación democrática²⁵. Esto resulta ser especialmente cierto en el caso de comunidades que migran dentro de un país, compuestas de personas desplazadas por un conflicto interno o por necesidades económicas²⁶. Una consecuencia de este fenómeno es que, con frecuencia, las personas que dirigen la sociedad no comparten los valores y los intereses de la mayoría menos favorecida. Por decirlo de una manera sencilla, es probable que los banqueros de la clase media alta de Bogotá y Berlín, por ejemplo, tengan más en común entre sí de lo que tienen con los habitantes pobres de sus respectivas ciudades. En lo que respecta a la regulación del cambio climático, se trata de una realidad que se torna bastante problemática, ya que las soluciones se generan primero en el entorno internacional y luego en el nacional. Dadas las diferencias de opinión, experiencia, necesidades vitales y situaciones personales entre las distintas clases, etnias, razas y regiones dentro de un mismo país, no sería irrazonable suponer entonces que las soluciones internacionales y nacionales fueran medios imperfectos para generar respuestas al cambio climático que puedan aceptar las distintas poblaciones.

²⁴ ALEXANDRA MARAVEL, "Constructing democracy in the North American Free Trade Area", en *Northwestern Journal of International Law & Business*, vol. 16, núm. 3, págs. 331, 397-403, 1996 (para una descripción del acento que algunos formuladores de políticas ponen en un estricto control de parte de las elites en los países en desarrollo); RICHARD H. PILDES y ELIZABETH S. ANDERSON, "Slingshot arrows at democracy: social choice theory, value pluralism, and democratic politics", en *Columbia Law Review*, vol. 90, núm. 8, 1990, págs. 2121, 2137-39, 2187, 2196 (1990) (para una discusión del trabajo de teóricos de la elección social provenientes del mundo desarrollado y la idea que tienen de la influencia de las elites sobre la democracia).

²⁵ Cfr., por ejemplo, B. J. BERMAN, "Clientelism and neo-colonialism: centre periphery relations and political development in African States", en *Studies in Comparative International Development*, 9, 3, 1974; C. H. STEFES, "Clash of institutions: clientelism and corruption vs. rule of law", en *The state of law in the South Caucasus* (Christopher P. M. Waters, Ed.), 2005.

²⁶ MARTA CÁRDENAS y MANUEL RODRÍGUEZ, *Guerra, sociedad y medio ambiente*, 2004.

2. POR QUÉ INCLUIR LAS CIUDADES EN EL DEBATE SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO

Teniendo en cuenta las dificultades que hemos mencionado, resulta pertinente preguntar: ¿qué razón tendríamos para querer dar a las ciudades un papel dentro de la regulación del cambio climático? En primer lugar, y de la manera más obvia (alterando la famosa frase del famoso ladrón profesional Willie Sutton cuando se le preguntó por qué robaba bancos)²⁷, hay que incluir las ciudades en la regulación del cambio climático, porque es allí donde está la gente, y el cambio climático es un fenómeno antropogénico. En segundo lugar, y en particular, es necesario un papel para las ciudades, porque las personas que viven en ellas tienen una gran cantidad de conocimiento local sobre los patrones de ordenamiento territorial, un conocimiento que resulta crucial dentro del proceso de adaptación al cambio climático. No quiero sugerir con esto que no existe la necesidad de crear dentro de la regulación disposiciones equivalentes para otros actores que también tendrán que adaptarse al cambio climático, como las poblaciones rurales y el sector agrícola. Solo quiero establecer que, dada la realidad demográfica, política y física de un planeta que se vuelve cada vez más urbano, las ciudades deben contar con un lugar adecuado en la mesa de negociaciones. Tercero, con seguridad la inclusión de representantes de las ciudades en la mesa de regulación del cambio climático tendrá el efecto positivo de contribuir a que las ciudades del mundo funcionen mejor y se conviertan en lugares donde se pueda vivir. Cuarto, de ejecutarse de la manera correcta, la inclusión de las ciudades podría ayudar a crear instituciones participativas y democráticas más sólidas en todo el mundo, especialmente en los países que más las necesitan.

Es necesario acentuar que al sugerir un papel para las ciudades no estoy hablando solamente, ni en primer lugar, de los representantes elegidos para los gobiernos urbanos. Por el contrario, como veíamos en la sección anterior, en la mayoría de las ciudades más populosas del mundo se ve a los gobiernos oficiales con suspicacia u hostilidad, o los gobiernos mismos se distancian de las poblaciones a las que nominalmente sirven. Por tanto, cuando se habla de ciudades es mejor tener presente que se habla de sus habitantes y no necesariamente de sus portavoces oficiales. Y, por ende, si las “ciudades”, tal como aquí se conciben, van a ser incluidas en la regulación del cambio climático, será necesario dar con un

²⁷ Es famosa la respuesta de Sutton al decir que robaba bancos “porque es donde está el dinero”. Oficina Federal de Investigaciones, *Historia del FBI, casos famosos*.

concepto incluyente y pluralista de regulación jurídica que permita la mayor participación posible.

Para entender lo que se quiere decir con un concepto de pluralismo jurídico es necesario explicar primero su opuesto. Generalmente, el pluralismo jurídico se contrasta con el monismo jurídico:

El monismo jurídico, esto es, la idea de que debe haber un (y solo un) sistema jurídico jerarquizado y centralizado en cada Estado ha dominado la imaginación política y jurídica de Occidente. Para proteger los principios de igualdad, seguridad jurídica, legalidad y unidad política, y para mantener el orden social y político, debe haber, argumentan los monistas, un único ordenamiento jurídico de carácter estatal. Las normas jurídicas han de tener un carácter general, los ciudadanos han de saber cuáles son las consecuencias jurídicas que tendrán sus acciones y deben tener certeza de que las mismas reglas y principios les serán aplicados de manera similar a todos los miembros de la comunidad política. La violencia y la incertidumbre surgen, argumentan los monistas, cuando hay órdenes jurídicos paralelos que buscan controlar al mismo tiempo y de modos alternativos las conductas de los ciudadanos... La propiedad en Occidente ha dependido conceptualmente del monismo jurídico.

En contraste, un concepto de pluralismo jurídico admite la posibilidad de que haya sistemas alternativos y simultáneos para el mantenimiento del orden y la unidad públicos, metas que, por supuesto, implican de manera seria al ordenamiento territorial. Las razones para la aplicación de ideas jurídicas pluralistas son muchas y complejas, aunque en el contexto que nos interesa una sola de ellas resulta particularmente útil:

De igual forma, un concepto de pluralismo jurídico permitiría la existencia de ordenamientos “informales o no oficiales” que regularan la propiedad, en la medida en que fueran creados directamente por los ciudadanos; permitiría que las normas jurídicas se adecuaran a las características particulares de cada grupo social y variaran fácil y rápidamente de acuerdo con los cambios que cada una de estos experimentara. Del mismo modo, permitiría solucionar problemas cognitivos a los que usualmente se enfrentan ciudadanos con bajos niveles de educación, pocos recursos económicos y pocas conexiones sociales y políticas, que usualmente tienen serias dificultades para relacionarse con el orden jurídico estatal²⁸.

En resumen: el pluralismo jurídico proporciona una forma de abarcar una variedad de perspectivas y diferencias de opinión en lo que hace a

²⁸ DANIEL BONILLA MALDONADO, *Propiedad extralegal. Monismo y pluralismo jurídico*, 2008.

la mejor manera de garantizar que se logre el objetivo de un sistema político y social unificado y ordenado.

Tal como dijimos, la realidad de la vida para la mayoría de los habitantes de las ciudades en todo el mundo está marcada por una desigualdad drástica y en muchos casos, si no en todos, por el distanciamiento de las personas que los gobiernan. Desde el punto de vista del ordenamiento territorial, esta división política, social y económica tiene consecuencias serias en un mundo que sufre por el cambio climático. Este afecta a la Tierra en muchas formas: el aumento del nivel del mar, por ejemplo, provoca la pérdida de la tierra y el desplazamiento de poblaciones, por lo general de entre los miembros más vulnerables de la sociedad²⁹. Así que un modelo jurídico pluralista aplicado a la toma de decisiones sobre la respuesta al cambio climático —y en este punto es importante recordar que este artículo aborda tan solo la adaptación y no la mitigación, que depende más de la ciencia— parece necesario para identificar las soluciones que responden de manera directa a las circunstancias distintas y desiguales en que se habita la Tierra. La pregunta, entonces, es: ¿cómo sería dicho modelo pluralista?

3. EL MODELO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO Y LA REGULACIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO

En lo que respecta a la incorporación de una voz pluralista y local dentro de la regulación del cambio climático, un modelo que resulta prometedor es el del presupuesto participativo. Aunque “no existe una sola definición, pues el Presupuesto Participativo difiere en gran medida de un lugar a otro [...] en términos generales, se trata de un mecanismo (o proceso) a través [*sic*] del cual la población decide o contribuye a tomar las decisiones sobre el destino que se dará a todo o a parte de los recursos públicos disponibles”³⁰. Vale anotar que no se trata de un asunto de participación ciudadana mediante una votación como parte de un proceso.

²⁹ Fondo de las Naciones Unidas para la Población, *Estado de la población mundial 2009: las mujeres, la población y el clima*, pág. 35, en http://www.unfpa.org/swp/2009/en/pdf/EN_SOWP09.pdf (consultado el 1° de julio de 2010) (“En general, los grupos desprotegidos y socialmente marginados [...] suelen ser quienes sufren las más arduas consecuencias del cambio medioambiental”) [versión en español: https://www.unfpa.org/swp/2009/es/pdf/ES_SOWP09.pdf].

³⁰ ONU Habitat, *72 frequently asked questions about participatory budgeting*, pág. 22, 2004 (se omiten las comillas), disponible en <http://www.unhabitat.org/documents/faqqPP.pdf> (consultado el 1° de julio de 2010).

Por el contrario, el concepto de presupuesto participativo, que tiene su origen a finales del decenio del ochenta, en el Brasil posterior a la dictadura militar, y que hoy se aplica en todo el mundo, es un proceso notablemente interactivo en el cual los ciudadanos participan en pequeñas unidades básicas de organización para identificar y seleccionar prioridades presupuestales que luego se ejecutan³¹. Además, el presupuesto participativo es una iniciativa marcadamente pluralista, en el sentido de que no puede adoptar una sola forma, y más bien puede verse como un proceso que se desarrolla en relación con su contexto, en respuesta a necesidades locales, acuerdos sociales y tradiciones³².

A) Beneficios del modelo del presupuesto participativo para la adaptación al cambio climático

Exactamente por esta razón los experimentos con el presupuesto participativo pueden ampliarse de forma útil para aplicarlos al contexto de las discusiones sobre la adaptación al cambio climático. Es decir, el presupuesto participativo proporciona un modelo para la “emersión” de un conocimiento local sobre el ordenamiento territorial que puede aplicarse a las decisiones sobre la adaptación, en oposición a la “perforación” en busca de soluciones, que es el resultado de un contexto multilateral o nacional para tomar decisiones. De esta manera, la idea que aquí se propone aboga por un mecanismo para tomar decisiones sobre el ordenamiento territorial que se relaciona con el clima y que permitiría un marco amplio para recibir las sugerencias y la experiencia de los sectores fundamentales. A la vez, el mecanismo alentaría a las comunidades a convertirse en laboratorios de innovación y experimentación con el fin de abordar este sobrecogedor problema. En realidad, las unidades de análisis más pequeñas nos pueden ayudar a entender, de una forma más matizada que en la actualidad, las consecuencias físicas, sociales y económicas que el cambio climático tiene para el ordenamiento territorial.

Es también un mecanismo pluralista en el sentido de que reconoce las limitaciones de la democracia representativa y los intereses que se ven satisfechos gracias a una solución proveniente de la democracia participativa.

El presupuesto participativo reconoce, además, el fenómeno demográfico dominante de nuestros tiempos, a saber, la urbanización. Su mode-

³¹ *Id.*

³² BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS (Ed.), *Democratizing democracy: beyond the liberal democratic canon*, 2005.

lo, tal como se aplica a las decisiones relacionadas con las estrategias de adaptación al cambio climático, permitiría elegir soluciones del tipo de gestión adaptativa que, a su vez, tendrían en cuenta al conocimiento local de los patrones, opciones y cambios del ordenamiento territorial. Incluso, la incorporación de voces locales puede abrir nuevos espacios para el análisis y la respuesta al cambio climático, al margen de los modelos económicos neoliberales dominantes que se centran en los efectos económicos pero rara vez en los sociales. De esta manera, aplicar un modelo de presupuesto participativo a las discusiones sobre la adaptación al cambio climático contribuiría a construir una cultura cívica orientada hacia la protección ambiental y un ordenamiento territorial justo. La manera de lograrlo comprende dos aspectos. Primero, la aplicación de un modelo marcadamente participativo e integral para tomar decisiones relacionadas con la gestión del ordenamiento territorial en la adaptación al cambio climático nos haría conscientes del comportamiento ambiental que presentamos en todos los sectores de la sociedad, desde los ricos hasta los pobres. Segundo, y en consecuencia, hacerlo significaría traducir esta nueva conciencia en la elaboración de una serie de soluciones integrales para los problemas ambientales serios, siendo el cambio climático el más apremiante de ellos.

B) Inquietudes sobre el uso del presupuesto participativo en la adaptación al cambio climático

Sin embargo, es cierto que un mecanismo de respuesta al cambio climático apoyado en el modelo del presupuesto participativo no sería la panacea. Hay cuatro aspectos, por lo menos, en los que el modelo resulta criticable.

Primero, el presupuesto participativo es un proceso desorganizado que, además, está en constante desarrollo. Se puede afirmar, por tanto, que la urgencia por buscar soluciones a la adaptación al cambio climático tendría resultados poco felices por la batalla campal que es el presupuesto participativo. Sin embargo, debe decirse que aun después de treinta años de trabajo para tratar un problema tan urgente como el cambio climático, no hemos identificado soluciones efectivas para la adaptación. Al menos, el letargo global con respecto a la ejecución de soluciones al cambio climático nos indica que es necesario revitalizar el proceso de identificación de soluciones efectivas para la adaptación. Una solución fundada en el presupuesto participativo tendría la ventaja de difundir a mayor escala el conocimiento y la responsabilidad sobre el tema del cambio climático.

Segundo, debe reconocerse que un modelo de adaptación apoyado en el presupuesto participativo infringiría el proceso normal de la toma de decisiones de carácter internacional, cuyo objetivo es el consenso global. En contraste, el presupuesto participativo es en su sentido más profundo una idea pluralista, pues insiste en la participación integral, dependiendo del conocimiento y las preferencias locales, mientras que deja las decisiones sobre las formas particulares de dicha participación en manos de cada comunidad, Estado o país. A causa de las diferencias que existen entre los distintos países en los aspectos de prácticas de planeación y organización social y política, el presupuesto participativo resulta prácticamente imposible de estandarizar, de la misma manera en que, por ejemplo, el Protocolo de Kioto buscaba estandarizar la reacción ante el cambio climático por medio del MDL. Pero, una vez más, el fracaso de dicho modelo nos sugiere que una respuesta estandarizada puede ser responsable del problema, por lo menos en parte. Una vez aplicado a la adaptación al cambio climático, el modelo del presupuesto participativo haría posible precisamente lo contrario: sería una oportunidad de aprender del conocimiento sobre el ordenamiento territorial, la experiencia y los hábitos locales para crear respuestas efectivas en la adaptación al cambio climático.

Un tercer punto relacionado señala que el modelo del presupuesto participativo se ha usado hasta el momento sobre todo en el entorno municipal; pensar en su aplicación a la escala de un país y de regiones geográficas más vastas resulta desalentador en el mejor de los casos y, se podría pensar, insensato, en el peor de ellos. Aun así, la sugerencia que aquí se hace no presupone que deba existir un acuerdo internacional sobre un modelo universal. Por el contrario, mi sugerencia es que las discusiones sobre la adaptación al cambio climático harían bien en respetar el hecho de que la adaptación es, a fin de cuentas y más que nada, un asunto local. Nos corresponde, pues, establecer un marco para crear incentivos a las decisiones locales que puedan “emerger” en busca de respuestas efectivas al cambio climático. En efecto, para los fines del artículo, “local” podría entenderse como regional en lugar de municipal, dependiendo de los problemas o del contexto particulares que se quieran abordar³³.

³³ Cfr. PETER POLLOCK, “A comment on making sustainable land-use planning work”, en *University of Colorado Law Review*, vol. 80, núm. 4, 2009, pág. 999 (donde se afirma que la colaboración regional entre gobiernos locales es una herramienta más efectiva para abordar problemas de gran escala, como el cambio climático, que las respuestas demasiado localizadas, comunes en la mayoría de los planes de ordenamiento territorial).

Cuarto, en los países que ni siquiera cuentan con instituciones democráticas o participativas débiles —como, por ejemplo, China— sería absurdo proponer que un mecanismo cuyo funcionamiento depende de dar una voz al nivel local se convirtiera en el mecanismo guía para tomar de decisiones sobre la adaptación al cambio climático. Sin embargo, una vez más, la propuesta que aquí se hace no busca afirmar que la adaptación al cambio climático solo se puede resolver ejecutando un modelo fundado en el presupuesto participativo. Por el contrario, la idea es que el modelo pluralista del presupuesto participativo sea tan solo uno de los medios para beneficiarse de la experiencia local sobre el ordenamiento territorial al momento de crear soluciones efectivas, sin que importe de qué manera se defina lo “local”. Además, en la medida en que un Estado marcadamente centralizado como la República Popular China pueda ver el beneficio de contar con un medio para la innovación local mientras sigue avanzando como la economía de más rápido crecimiento y la mayor emisora de carbono del mundo³⁴, no sería del todo inconcebible que se mostrara con el tiempo dispuesto a aplicar algún mecanismo definitivamente localizado y centrado tanto en el ordenamiento territorial como en la adaptación al cambio climático, con el fin de contar con una herramienta que le permitiera identificar una salida a su dependencia por el carbono.

4. CONCLUSIÓN

Es innegable que el mundo tiene hoy una necesidad apremiante de respuestas efectivas para la mitigación y la adaptación al cambio climático. En cuanto a la adaptación, resulta sobre todo urgente entender que estamos generando conjuntamente las condiciones climáticas que más tarde afectarán de forma desproporcionada a los menos poderosos. Esa debería ser razón suficiente para forzarnos a emprender una búsqueda colectiva de soluciones a la adaptación al cambio climático, que involucraran a dichas poblaciones, en particular dado que su realidad de vida y sus patrones de ordenamiento territorial ocurren más que nada en un entorno local que suele pasar inadvertido para las elites encargadas, casi siempre, de tomar decisiones que tendrán un efecto sobre aquellas.

³⁴ Cfr. JOHN VIDAL y DAVID ADAM, “China overtakes U.S. as Biggest CO₂ Emitter”, en *The Guardian*, 19 de junio de 2007, disponible en <http://www.guardian.co.uk/environment/2007/jun/19/china.usnews> (consultado el 1° de julio de 2010); MARK WEISBROT, “China’s economic lesson to the U.S.”, en *The Guardian*, 23 de julio de 2009, disponible en <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/cifamerica/2009/jul/23/china-us-trade-economic-stimulus> (consultado el 1° de julio de 2010).

Sin embargo, este artículo no se limita a exponer el imperativo moral de “ayudar a los pobres”; mucho se ha visto que, en los asuntos humanos, esa no es condición suficiente para actuar. Por el contrario, el objetivo del artículo ha sido señalar que, en virtud de los fenómenos paralelos del calentamiento global y la urbanización, necesitamos desesperadamente dar con respuestas para la adaptación al cambio climático, respuestas que tengan en cuenta la relación entre estos aspectos. Se sugiere que el modelo apoyado en el presupuesto participativo reconozca así mismo el imperativo económico de que, en el entorno global, nuestras ciudades necesitan funcionar de manera más eficiente que la actual, en términos sociales, políticos y económicos. Una forma de lograr que esto ocurra es dar a sus habitantes, que para la mayoría del planeta suelen ser desagradables y peligrosos, un papel participativo en la búsqueda de una salida del laberinto que es el cambio climático. Podríamos esperar que, en ese proceso, las ciudades llegaran a ser más seguras y más apropiadas para vivir, mientras se desvanece la marca que hoy dejan en ellas el peligro ambiental y la violencia social. Mi sugerencia es que tal cosa es posible aplicando cualquier mecanismo que valore la presencia de la voz local urbana dentro del proceso de generar soluciones para el cambio climático. De esta manera, podríamos llegar a construir ciudades más limpias, más seguras y más adecuadas para vivir en ellas... en resumen, ciudades realmente sostenibles.