



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

GOBERNANZA AMBIENTAL INTERNACIONAL EN EL SIGLO XXI. LOS
INSTRUMENTOS INTERNACIONALES Y LA COOPERACIÓN ENTRE
ESTADOS, OI Y ONG.

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN RELACIONES
INTERNACIONALES**

PRESENTA:

CYNTHIA ISELA MOLINA SALINAS

DIRECTORA DE TESIS: DRA. REBECA DE GORTARI RABIELA



CIUDAD UNIVERSITARIA, MÉXICO DF. 2015



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*A mis padres,
J. Guadalupe y Ma. Guadalupe.*

*A mi hermana,
Gladys.*

*A mi esposo,
Moisés.*

Agradecimientos

En primer lugar, expreso mi gratitud a la Universidad Nacional Autónoma de México por forjarme un corazón azul y teñir mi piel dorada. A la sociedad mexicana por permitir que esta institución siga siendo pública y autónoma. A la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales por albergar el pensamiento crítico, social y humanista; porque en sus aulas se discierne sobre la realidad y se invita a la reflexión.

A mi padre, un hombre extraordinario que con su apoyo constante e inquebrantable me invita a conquistar mis sueños. A mi madre, ejemplo de fuerza y trabajo que me ha preparado para las lecciones de la vida. A mi hermana, quien siempre me brinda su confianza y cuyo amor emana de una fuente inagotable. A mi esposo, por siempre recordarme que no hay metas inalcanzables, por compartir mis proyectos, por su amor.

Agradezco especialmente a la Dra. Rebeca de Gortari Rabiela por su asesoría en la elaboración de este trabajo, por guiarme en la construcción de mis ideas y al mismo tiempo mostrarme el maravilloso mundo de la investigación. Mi gratitud por su invaluable apoyo.

A los miembros de mi sínodo: Lic. Alejandro Roberto Miranda Cueva, Mtro. Juan Palma Vargas, Mtro. Marco Antonio Lopátegui Torres y Mtra. Mónica Andrea Vázquez San Miguel, por su disposición y tiempo para evaluar mi trabajo, por su valiosa retroalimentación y por enriquecer el tema de mi investigación.

A los profesores y compañeros con los que compartí clase, a quienes les aprendí y con quienes comparto la pasión por las RR.II. En especial, agradezco a la Mtra. Lilia Jiménez por su apoyo en el proceso de titulación, a la Dra. Esmeralda García Ladrón de Guevara por su valioso seminario, al Lic. Alejandro Miranda por despertar en mí la vocación por los temas ambientales, al Dr. Jorge A. Pérez Zoghbi (†) por su enriquecedora interlocución y a la Mtra. Luz Elena Espinoza Padierna por su excelente cátedra y método de enseñanza, a quien le manifiesto mi gratitud y cariño.

"Por mi raza hablará el espíritu"

Índice

Tema:.....	10
Temporalidad y espacio geográfico:.....	10
Justificación.....	10
Objetivos del trabajo	11
Fundamentos teóricos.....	12
Teoría realista-estructuralista	12
Paradigma de la gobernanza.....	13
Ecopolítica.....	14
Ecomarxismo.....	15
Metodología.....	15
Capítulo 1.- Los trabajos de protección al ambiente, en el marco del PNUMA.....	17
1.1.- Creación del PNUMA	18
1.1.1.- La Conferencia de Estocolmo (1972)	19
1.1.2.- Mandato del PNUMA.....	21
1.2.- Los alcances del PNUMA.....	22
1.2.1.- Las responsabilidades del Programa.....	24
1.2.2.-Representación del PNUMA.....	25
1.3.- Corolarios del PNUMA.	28
1.3.1.-Nuestro Futuro Común	29
1.3.2.- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y el Desarrollo.	30
1.3.3.- El Programa 21.....	31
1.3.4.- Comisión sobre el Desarrollo Sostenible.....	33
1.3.5.- Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible.....	34
1.3.6.- Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible	35
Capítulo 2.- La gobernanza ambiental internacional, el nuevo rumbo del siglo XXI.....	38
2.1.- El ambiente como objeto de estudio y elemento de gobernanza	39
2.1.1.- Crisis ambiental.....	42
2.1.2- Bienes comunes, objeto de interés común en la gobernanza ambiental.	43
2.2.- La GAI y la inserción de nuevos actores.....	47
2.2.1.- Las ONG	50
2.2.2.- Clasificación de las ONG	51
2.3.- Instituciones y mecanismos de la Gobernanza Ambiental Internacional	53

2.3.1.- Los organismos e instituciones ambientales.....	54
2.3.1.1.- La Corte Internacional de Justicia	54
2.3.1.2.-Fondo para el Medio Ambiente Mundial	55
2.3.1.3.- Organización Meteorológica Mundial	55
2.3.1.4.- La Organización Internacional del Ambiente.....	56
2.3.2.- Los Acuerdos Multilaterales sobre el Medio Ambiente.....	58
2.3.2.1.- Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático	59
2.3.2.2.- Protocolo de Kyoto.....	62
2.3.2.3.- Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático	62
2.3.2.4.- Régimen internacional sobre cambio climático.....	64
2.4.-Los retos del sistema internacional frente al nuevo rumbo	66
Capítulo 3.- La gobernanza ambiental internacional frente al paradigma del desarrollo sostenible.	68
3.1.- Desarrollo sostenible, un nuevo paradigma de orden mundial.....	69
3.1.1.- Principio precautorio.....	74
3.1.2.- El futuro que queremos	75
3.1.2.1.- Foro Político de alto nivel	76
3.1.2.2.- Una economía verde	77
3.1.2.3.- El fortalecimiento del PNUMA.....	77
3.1.3.- La cuadratura del círculo	78
3.2.- Gobernanza sin gobierno, en la búsqueda del equilibrio.	79
3.3.- El ambientalismo del norte frente al ambientalismo de los pobres.....	82
3.3.1.- El ambiente como elemento de poder	84
3.3.2.- El cambio climático	86
3.4 La enmienda Doha, el retroceso de las Partes y la ratificación de México.	88
3.4.1.- Acuerdos de Doha.....	90
3.4.2.- México y la ratificación de Doha.....	92
Conclusiones	96
Índice de tablas y cuadros.....	102
Abreviaciones y acrónimos	103
Anexos	104
Bibliografía	110
Resoluciones:	112
Fuentes electrónicas:.....	113

Introducción

El mundo de la posmodernidad¹ ha dotado al hombre de capacidades antes inimaginables, la generación de nuevos conocimientos y el desarrollo de tecnologías,² antes parte de las novelas de ficción, le han puesto en un momento de la historia en donde el Planeta pareciera ser cada vez más pequeño, en el que la interconexión pareciera poner todo a la vuelta de un “*clic*”. Sin embargo, todo el asombroso progreso de las sociedades ha traído consigo no solo desigualdad sino que también ha alterado el ambiente y los recursos de los que depende la humanidad en su conjunto. Estos problemas de degradación del ambiente han sido expuestos, principalmente, durante el siglo XX debido a la preocupación por el tema del ozono³ y por el cambio climático.

Desde los años setenta, la consciencia de un mundo compartido, hizo eco en teorías como la ecopolítica (Lipietz, 1997) y se reflejó en el surgimiento de movimientos sociales que pugnaban en pro de los derechos y las libertades, por lo que no pasó mucho tiempo para que la naturaleza se planteara nuevamente como símbolo del origen de la vida. Estos movimiento de índole social y político facilitaron la creación del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (1972) PNUMA, como organismo defensor de la promoción del uso inteligente de los activos naturales del planeta para el desarrollo sostenible.

Sin embargo, los avances logrados desde la formación del PNUMA han sido limitados y el problema ambiental, como resultado del modelo capitalista y de consumo, urge a una

¹ El cómo se concibe el posmodernismo determina la forma en la que se representa tanto el presente como el pasado, para los fines de este trabajo, la posmodernidad se entenderá como *una crisis de la representación occidental, su autoridad y sus afirmaciones universales* (Owens, citado en Foster, 2008: 14), es decir, como el resultado de los cambios surgidos en la modernidad que trasformaron a la sociedad y la forma en que esta interacciona con su medio. Un mejor ejemplo del concepto, lo brinda Leff (1998b:158) al señalar que mientras la modernidad conjuga no solo un proyecto científico sino la búsqueda por dominar y controlar la naturaleza, la posmodernidad representa la *des-significación del mundo* transportándonos a una hiperrealidad de éste.

² Tan solo en el año 2013, la OMPI recibió 2.6 millones de solicitudes de nuevas patentes, un incremento del 9% respecto al año anterior, siendo China y EEUU los países con mayor número de solicitudes.

³ En septiembre de 1984 se lleva a cabo el Congreso Mundial de Ozono en dónde se denuncia la degradación y el agujero de la capa de ozono, durante la primavera austral.

nueva composición de las relaciones internacionales en la que el tema de la gobernanza⁴ ambiental, contribuya al debate interdisciplinario, generando respuestas y nuevos paradigmas, ante la crisis ambiental⁵ que enfrenta la mundialización del siglo XXI.

Así, la gobernanza ambiental internacional (GAI)⁶ involucra la reestructuración de la arquitectura institucional internacional en materia ambiental, considerando no solo aspectos económicos sino también de responsabilidad compartida y de las capacidades políticas de cada país. Esta figura de gobernanza refiere una conducta colectiva en la toma de decisiones, misma que incluye tanto a los actores locales como globales para lograr una planificación y gestión, mejor integradas sobre los recursos compartidos. Para lograr la configuración de la GAI, no solo se requiere la participación de sujetos preponderantes, tales como los Estados y Organismos Internacionales, sino también de los nuevos protagonistas que surgen como representantes de una sociedad que no solo busca hacerse escuchar, sino también influir en la gestión de políticas ambientales, llámense ONG, sociedad civil, etc.

Actualmente, la gobernanza ambiental internacional se encuentra lejos de cumplir con el rol que le corresponde debido a la fragmentación⁷ de los organismos de las Naciones Unidas; a la falta de implicación de las instituciones financieras; al debilitamiento de la cooperación entre Estados; a la falta de compromiso de los mandatarios o jefes de Estado; a la proliferación de tratados ambientales que entran en conflicto con las medidas comerciales y a la brecha entre los países desarrollados y aquellos en desarrollo.⁸

⁴ El concepto de gobernanza refiere a las estructuras o redes de gobierno en las que interactúan una gran pluralidad de agentes tanto públicos como privados. Es decir, a la implementación de los métodos a través de los cuales es gobernada la sociedad (Ferrero, 2010).

⁵ Entendida como “la discordancia entre la dinámica social y aquella del medio biofísico en el que se modifican los sistemas de los que forman parte determinados actores” (Beck et al, 2006; citado en Becerra, 2012: 291-292) En otras palabras, está asociada a la recrudescencia de los riesgos naturales o antropogénicos, a la degradación de las condiciones de vida sobre la tierra y al desafío de los modelos de desarrollo a escala mundial.

⁶ Para los fines de este trabajo, se entenderá como un sistema integrado no sólo por Estados, sino también por OI, las ONG y la sociedad civil, para conformar *redes trasnacionales de conocimiento, políticamente empoderadas* y motivadas por una causa compartida (Elliott, 1998).

⁷ La fragmentación entendida como el proceso en el cual, cada organismo de las Naciones Unidas va adquiriendo un “perfil propio” diferenciándose entre sí, restando facultades en cuanto a sus mandatos y dificultando la delimitación de funciones de forma clara.

⁸ Brecha que, según términos de Ulrich Beck, genera una percepción del riesgo ligada a una necesidad de consumo.

Por otro lado, la crisis ambiental parece llevar un ritmo acelerado con efectos probablemente irreversibles debido al impacto de las actividades humanas sobre la naturaleza. Además, la sociedad contemporánea se enfrenta tanto a problemas macro-ecológicos como micro-ecológicos en los que el cambio climático pone en riesgo la estabilidad y el bienestar de la humanidad, como resultado del modelo imperante de consumo; basta señalar el incremento del 20% en dióxido de carbono (CO₂) en la atmósfera, en el último siglo, y el consecuente incremento en la temperatura de la tierra de .05°C (Arrollo et. al, 1997: 56), para darse cuenta del problema que amenaza no solo al hombre sino a los ecosistemas, fuente de recursos naturales. Por lo anterior, se hace indispensable un trabajo conjunto que permita la generación de políticas compartidas, con una reglamentación consciente y una GAI fortalecida.

A pesar de la cooperación internacional que ha permitido la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), de la Comisión de Derecho Internacional y de la Corte Internacional de Justicia, aún no se tiene un sistema de gobernanza⁹ capaz de responder a los problemas del mundo actual y la desigualdad sigue siendo el principal elemento entre las relaciones de poder.

Para dar respuesta a la interrogante de cómo está configurado el mundo en torno a la GAI, este trabajo tiene como objetivo analizar el papel de los OI, en especial del PNUMA, de diversas ONG y de los patrones que ha seguido la sociedad civil, de igual forma, busca contribuir al debate de la gobernanza ambiental analizando las relaciones de cooperación entre los Estados en el marco del paradigma del concepto *desarrollo sostenible*; para ello se divide en tres capítulos que llevan la siguiente estructura:

El primer capítulo intitulado *Los trabajos de protección al ambiente, en el marco del PNUMA* está dividido en tres apartados: *Creación del PNUMA*; *Los alcances del PNUMA*; y *Corolarios del PNUMA*. En este primer capítulo se hace un recuento histórico de las condiciones sociales y de las preocupaciones científicas que obligaron al sistema de Naciones Unidas a atender el tema ambiental en la Conferencia de Estocolmo (1972) que trajo consigo el surgimiento del PNUMA; además, este primer apartado no solo da

⁹ El debate sobre la gobernanza se viene dando en el ámbito internacional desde la década de los años noventa.

muestra de los trabajos de cooperación que se han dado en los diversos foros internacionales sino que brinda una radiografía de las funciones y facultades del PNUMA. El propósito de esta lectura es facilitar la comprensión de los alcances y retos de la gobernanza ambiental en el marco de los organismos internacionales ambientales.

El segundo capítulo, *La gobernanza ambiental internacional, el nuevo rumbo del siglo XXI*, está compuesto por tres apartados: *El ambiente como objeto de estudio y elemento de gobernanza; La GAI y la inserción de nuevos actores; e Instituciones y mecanismos de la Gobernanza Ambiental Internacional*. En el segundo capítulo invita al análisis del ambiente como objeto de estudio de las ciencias sociales, al estudio de los nuevos actores internacionales como las ONG y la sociedad civil. Los aportes de este apartado, buscan abrir el debate sobre los bienes comunes mundiales y el funcionamiento de los regímenes internacionales ambientales, como el del cambio climático, considerando los retos de la cooperación internacional y el, hasta ahora, limitado aporte de los AMUMA. Este apartado busca generar consciencia sobre la gravedad del problema ambiental y urge a la consolidación de la gobernanza ambiental a través de los mecanismos que ya se tienen, ya que a pesar de ser cuestionados, han evolucionado y en algunos casos se han reforzado; todo lo anterior bajo la consigna de que el mundo compartido es finito y no hay lugar para titubeos en cuanto a la cooperación internacional para la conservación y preservación de los bienes comunes.

Finalmente, el tercer capítulo que lleva por título *La Gobernanza ambiental internacional frente al paradigma del desarrollo sostenible*, está integrado por cuatro apartados: *Desarrollo sostenible, un nuevo paradigma del orden mundial; Gobernanza sin gobierno, en la búsqueda del equilibrio; El ambientalismo del norte frente al ambientalismo de los pobres; y La enmienda Doha, el retroceso de las Partes y la ratificación de México*. En este último capítulo, se plantean los retos a los que se enfrenta el sistema internacional bajo el nuevo paradigma del desarrollo sostenible, recalcando la importancia de la gobernanza ambiental internacional al argumentar que los recursos del mundo no pueden ni deben ser gobernados por un solo individuo, poder o gobierno por lo que se aborda el paradigma de la *gobernanza sin gobierno* para sostener que sí es posible la cooperación entre los diversos sujetos internacionales a pesar de las brechas entre el

norte y el sur, finalizando con el estudio de caso de la enmienda de Doha (2012) al Protocolo de Kyoto y la ratificación de México. La intención de este capítulo final, es analizar los elementos de la realidad internacional que se proponen como el camino a seguir frente a los conflictos de interés que dificultan el consenso para dirigir esfuerzos en conjunto, ante la evidente crisis ambiental.

Los juicios aquí emitidos se basan en la investigación realizada y se complementan con el compromiso moral, académico y social de quien suscribe el trabajo. Para evitar confusiones en cuanto a las citas a las que se hace mención, el trabajo ha sido escrito en tercera persona haciendo referencia en la conclusión “al autor de este trabajo” o “quien suscribe”.

Tema:

Gobernanza ambiental internacional, mecanismos e instrumentos de cooperación internacional y su aplicación a través de los Estados, los Organismos Internacionales y las ONG.

Temporalidad y espacio geográfico:

El estudio se sitúa del año 2000 a 2013, tomando como antecedentes la creación del PNUMA (1972) y las diversas conferencias auspiciadas bajo el seno de Naciones Unidas.

Justificación

Este trabajo pretende contribuir al debate de la gobernanza ambiental internacional desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales, retomando el planteamiento de Weiss y Wilkinson (2014a, 2014b) sobre la “*gobernanza global*” con el fin de responder a la pregunta de cómo está organizado el mundo, cómo se ejerce el poder y cómo se ha incorporado el paradigma del desarrollo sostenible.

Si bien es cierto que el tema de la GAI implica un estudio interdisciplinario, es obligación del internacionalista contribuir a este nuevo objeto de estudio a través de las diversas teorías de las RR.II. con el fin de lograr un mejor entendimiento de la realidad, analizando los lazos de cooperación entre los diversos sujetos del sistema internacional y contribuyendo al desarrollo de un nuevo paradigma ambiental. Ya a finales del siglo XX, James Rosenau y Ernst Czempiel (1992, citado en Weiss y Wilkinson, 2014a, 2014b) abrieron el camino hacia una nueva interpretación de la gobernanza, planteando el concepto de “*gobernanza sin gobierno*” en el que las formas de autoridad, tanto en procesos formales como informales, logran por sí mismas y conjuntamente ejercer la gobernanza, esta última como el medio para identificar aquellas reglas comunes en la conformación de un mundo en equilibrio.

En síntesis, la propuesta del tema ambiental como elemento de crítica al sistema actual abre un abanico de posibilidades metodológicas y conceptuales que contribuyen a la

construcción de un nuevo paradigma en el que las relaciones internacionales entran en el juego de la interdisciplinariedad para dar sentido al orden mundial de un mundo finito con recursos finitos.

Objetivos del trabajo

Generales

- a) Analizar el papel del PNUMA como organismo no especializado del sistema de Naciones Unidas y su implicación en la gobernanza ambiental internacional.
- b) Analizar los alcances y límites de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático (1992).

Particulares

- a) Explicar la configuración de la gobernanza ambiental internacional por medio de los instrumentos internacionales y la cooperación entre Estados, OI y ONG, que acogen dentro de sus mandatos, la protección al medio ambiente.
- b) Analizar la relación de cooperación y responsabilidad adquirida por los Estados, frente al problema del cambio climático, teniendo como punto de partida el Protocolo de Kyoto y la enmienda Doha.

La gobernanza ambiental internacional se ha visto superada ante las grandes transformaciones que está sufriendo el planeta, en la medida en que los avances realizados y la cooperación internacional no logren consensos para la protección del ambiente y el PNUMA carezca de las facultades que le permitan coadyuvar de manera expedita con los Estados y demás miembros de la comunidad internacional, frente a ello se plantean las siguientes hipótesis:

“La gobernanza ambiental internacional ha fracasado porque:

- a) Los problemas ambientales como el cambio climático rebasan al Sistema de Naciones Unidas,
- b) El PNUMA, los OI y las ONG están limitados en su actuación ante los intereses particulares de los Estados frente a los bienes comunes.

- c) La cooperación internacional está supeditada a intereses económicos (corporativismo) que rebasan a los propios Estados.

Sin embargo, la gobernanza ambiental internacional ha tenido algunos logros ya que:

- a) Se han alcanzado consensos basados en el reconocimiento de problemas comunes, y
- b) Se han ratificado acuerdos y adoptado tratados internacionales para la protección del ambiente.”

Fundamentos teóricos

El presente trabajo tiene como fundamento analítico la teoría realista-estructuralista, con un acercamiento al paradigma de la gobernanza global. De igual forma, se consideran los aportes de la ecopolítica y del eco-marxismo.

Este documento no pretende convertirse en un trabajo teórico-metodológico puesto que no se realizará un análisis exhaustivo sobre las teorías propuestas, sino que éstas, servirán para facilitar el acercamiento sistemático que delimite el enfoque con el cual se pretende explicar la importancia de la gobernanza ambiental internacional y su relación con los diversos actores de la comunidad internacional para hacer frente a la crisis ambiental.

Teoría realista-estructuralista.

Para el realismo, el poder no es sino “*el dominio del hombre sobre las mentes y las acciones de otros hombres*” (Del Arenal, 1994:135), esta teoría tiene como mayor exponente a Hans Morgenthau, quien en su obra argumenta que las relaciones entre los Estados, a través de su política interna y externa, surgen de la búsqueda y la lucha por el poder (Brillard, 1977). A este autor estadounidense, le precedió Schuman (citado en Del Arenal, 1994) quien con su obra *International Politics* afirmó que el sistema internacional se caracterizaba por la ausencia de un gobierno en común, por lo que cada

Estado debía buscar su seguridad con base a su propio poder, considerando el poder de sus vecinos.

El realismo político de mediados del siglo XX, planteaba un mundo anárquico que encontraba su equilibrio a través del uso del poder. Sin embargo, dentro de la misma corriente realista, surgieron críticos que si bien reconocían la lucha por el poder como sinónimo de política exterior también subrayaron la importante relación que debía darse entre “*poder y valores*” Strausz-Hupé (citado en Dougherty et al, 1993:124) planteó al respecto que “*el poder es el soporte de un gobierno ordenado. Sin el ejercicio del poder, el orden político no podrá ni establecerse ni mantenerse. El poder resguarda a la sociedad de la anarquía. Sin embargo, el poder engendra la tiranía y la violencia, corrompe a los poderosos y aplasta a la libertad*”. Este aparente conflicto dio paso a un nuevo movimiento realista que se conocería como realismo-estructuralista.

Algunos de los principales exponentes del nuevo realismo son Kenneth Waltz y Kindermann, quienes plantean que el *poder* es una variable clave, menos como un fin en sí mismo que como un componente necesario en toda relación política. Waltz (citado en Dougherty et al, 1993:131) plantea *construcciones sistémicas* en las que un *sistema de interacción* comprende “*las relaciones entre los Estados y otros sistemas de acción de la política internacional en un momento dado o dentro de un periodo definido de la historia pasada o presente*”.

De tal suerte que, los fundamentos teóricos del realismo-estructuralista servirán como base de este trabajo, entendiendo que esta corriente busca un mayor grado de cooperación concreta y cuasi institucionalizada, en la que se obtendrá el compromiso de los Estados. Esta teoría, permitirá entender las relaciones de conflicto y cooperación que se dan entre los diversos actores de la comunidad internacional.

Paradigma de la gobernanza.

Como concepto, la gobernanza hace referencia a nuevas formas de gobierno y/o nuevos métodos a través de los cuales la sociedad es gobernada; como paradigma, se asocia a

la idea de redes, *networks*, a modo de “*estructuras de gobierno*”, en las que interactúan una gran pluralidad de agentes tanto públicos como privados (Ferrero, 2010).

Para la materia que interesa, en este trabajo la figura de la gobernanza internacional será analizada en términos del ambiente para comprender el funcionamiento del sistema internacional, considerando la complejidad de su organización e identificando a la gran diversidad de sujetos que lo conforman, entre ellos los Estados, los OI y las ONG, quienes al formar parte de la GAI se caracterizan por tener una lógica profunda, misma que gobierna sus reacciones, delimita su percepción de la realidad, orienta y hasta define la naturaleza de las soluciones que son capaces de concebir e implementar (Calame, 2009). En otras palabras, la gobernanza surge como un instrumento de apoyo para enfrentar un problema común.

Ecopolítica

La ecopolítica analiza las relaciones del hombre con la naturaleza desde un enfoque sociopolítico, sus principales precursores han sido los partidos políticos y las ONG. Los orígenes de esta nueva rama se remontan a los años setenta y es gracias al surgimiento de diversos movimientos sociales que se consolida como una nueva filosofía política ante la crisis ambiental. Uno de sus principales exponentes ha sido Hans Jonas (1994, citado en Garrido, 2000) quien propuso la noción de “*el principio de responsabilidad*” como crítica a la modernidad y enajenación, causantes y cómplices del deterioro ambiental; este principio busca la consciencia social ante el daño que se genera.

Con los aportes de la ecopolítica, se pretende entender cómo es que el ambiente ha sido utilizado como un elemento político, cuál ha sido la repercusión en la sociedad y cómo han aportado los movimientos sociales, preocupados por la crisis ambiental, en la configuración de la gobernanza ambiental.

Este acercamiento teórico como su nombre lo indica, deriva de la teoría clásica del marxismo y plantea que los problemas ambientales que se padecen en la actualidad, son resultado del modelo de producción capitalista. Una de sus principales críticas va dirigida al *desarrollo sostenible*, ya que no propone un cambio en el modo de producción sino más bien una mejor administración de los recursos actuales para no comprometer a los de las generaciones futuras. Uno de los teóricos sobresalientes de esta teoría es Enrique Leff (1998a) quien en su obra *Ecología y capital. Racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable*, vincula a la teoría marxista con el modelo de producción, responsable de severos daños al ambiente. En el ecomarxismo la protección del ambiente es vista como un *costo* y condición del proceso económico, cuya *sostenibilidad* gravita sobre los principios de su racionalidad mecanicista y su valorización de corto plazo (Leff, 1998b).

El aporte de este enfoque servirá para entender la postura ambientalista que caracteriza a los países desarrollados respecto a los países en desarrollo, ya que como lo señala Leff (1998b: 98) “*los grupos sociales que se movilizan por los principios de una racionalidad ambiental en los países del tercer mundo incorporan en sus formaciones ideológicas un concepto de ambiente más rico y complejo que el concepto de ecología que subyace al conservacionismo de los países centrales*”.

Metodología

Para abordar el tema de la gobernanza ambiental, la investigación ha sido realizada a través de una aproximación interdisciplinaria, es decir, se recurrió a la literatura teórica del Derecho Internacional, de la Sociología ambiental, de la Ciencia Política y de las Relaciones Internacionales.

La metodología aplicada incluye una investigación explicativa-descriptiva que establece relaciones de causa-efecto. Se recurrió al método sistemático para la interpretación de las normas jurídicas y de los tratados, de igual forma, se hizo uso del método deductivo en casos particulares y de impacto dentro de la esfera internacional.

En la investigación y desarrollo de este trabajo, se recurrió a autores como: Weiss & Wilkinson (2014a, 2014b), Whitman (2009), Kanie & Hass (2004), Hass & Keohane (1993), Evans (2012), Steiner (2003) et al, para justificar el concepto de gobernanza entendido como un *conjunto de redes* que integran a diversos actores para formar instituciones y organismos. Para abordar el tema de la ecopolítica se retomaron los aportes de Gilpin (2003), Garrido (2010), Leff (1998a, 1998b) y Martínez (2004) con el fin de analizar la complejidad ambiental de los países en desarrollo frente a los países desarrollados, y de Ostrom (2011) para justificar el concepto de los “bienes comunes”. Barbier (2012), Hardin (1968) y Novo (2006) sirvieron de base para debatir la importancia del ambiente como elemento de gobernanza. Finalmente, se acudió a los instrumentos internacionales que justifican la figura de la gobernanza internacional, tales como: la Conferencia sobre el Medio Humano de Estocolmo (1972); la Cumbre de desarrollo sostenible de Johannesburgo (2002); la Cumbre de las Naciones Unidas de Medio Ambiente y desarrollo (Rio, 1992), el Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono (1985) y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático (1992), así como de las resoluciones derivadas de los trabajos de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

En el caso de estudio sobre los países en desarrollo y desarrollados se hizo una revisión del Protocolo de Kyoto (1992) y de la Enmienda Doha (2012), analizando, en específico, el papel de México respecto a ésta última y considerando los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

Capítulo 1.- Los trabajos de protección al ambiente, en el marco del PNUMA.

“Como la música y el arte, el amor hacia la naturaleza es un lenguaje común que puede trascender fronteras políticas y sociales” Jimmy Carter.

El mundo heredado, es el resultado de diversos procesos de desarrollo y progreso que tomaron lugar durante los últimos siglos. Gracias a la revolución industrial, la llegada de la modernización, las democracias emergentes y la era de las nuevas tecnologías, la humanidad ha vivido en un estado de postmodernidad nunca antes imaginado, encontrándose, como diría Bernard (citado en Barbier et al, 2012: 18), *“sans dieu ni maître”*.

A la etapa del progreso social y de la ciencia le siguió una fase de desarrollo en la que, durante los últimos cien años, la población mundial se cuadruplicó pasando de 1.7 mil millones a 6.8 mil millones de individuos¹⁰ (Axelrod et al, 2011: 24). Esta explosión demográfica, generó un aumento significativo en la demanda de bienes de consumo, en los niveles de producción, en la explotación de recursos naturales y en el desarrollo de nuevos mercados; pero además, confirmó que es el hombre, en su mayor parte, quien modifica el ambiente a través de lo que come, construye, fabrica, compra y sobre todo, a través de la forma en que gobierna.

Como consecuencia del ritmo de vida acelerado y de consumo de los últimos cincuenta años, algunos sectores de la sociedad mundial se manifestaron en contra de la visión antropocéntrica con la que se omitía el carácter finito del Planeta. Los movimientos sociales que se proclamaron en pro del ambiente tuvieron su auge en la década de los setenta y gracias al terreno ganado, lograron colocar el tema ambiental en la agenda de los gobiernos. Así, la comunidad internacional se cuestionó por primera vez no sólo por el deterioro del ambiente, sino por la supervivencia de la especie humana.

¹⁰ Según el *United States Cesus Bureau* la población mundial, actualmente, asciende a 7 mil millones 258 mil personas. Para mayor información se sugiere consultar la url: <<http://www.census.gov/topics/population.html>>.

Fue entonces, gracias la Conferencia de Estocolmo (1972), que se abrió el camino para una nueva etapa dentro del sistema internacional, en la que el Estado dejó de fungir como una entidad monolítica para convertirse en un actor plural capaz de hacer frente al tema ambiental; en ese mismo año, surgió el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) como respuesta a la necesidad de contar con un organismo supranacional encargado de los asuntos ambientales.

Si bien es cierto que, son vastas las críticas que diversos autores¹¹ han hecho al programa, no debe minimizarse el avance que este organismo representa para el buen funcionamiento de la gobernanza ambiental internacional (GAI). En este primer capítulo, se abordará el surgimiento del PNUMA, su ejecución, funciones y facultades; se pretende que una vez analizados los trabajos que lleva a cabo el programa, se tenga una mayor comprensión de los alcances y retos del tema ambiental dentro del ámbito del sistema internacional.

1.1.- Creación del PNUMA

La preocupación por los temas ambientales que se catapultó a finales del siglo XX, fue promovida por los movimientos sociales, las comunidades científicas y las ONG, para finalmente involucrar a los gobiernos y al sistema de Naciones Unidas. Los avances logrados por los diversos actores internacionales, se materializaron en la Conferencia de Estocolmo (1972) con la creación del PNUMA y los posteriores acuerdos multilaterales sobre medio ambiente (AMUMA).

A pesar de que no fue sino hasta 1972 cuando la comunidad internacional abordó formalmente el tema del ambiente, se pueden tomar como referencia los designios acogidos en la Carta de la ONU, ya que en su primer capítulo especifica que uno de los propósitos fundamentales del sistema de Naciones Unidas es:

“realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del

¹¹ Sobre todos aquellos de la escuela realista, o aquellos que defienden la teoría de una *crisis de civilización*.

respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión” (ONU).

Luego entonces, el tema ambiental, en su carácter de problema global, que atañe a lo económico, social y cultural, que además involucra a los derechos humanos, se convierte en un elemento fundamental en las relaciones de cooperación entre los Estados y por ende, debe ser considerado como componente de la GAI.

A pesar de la interpretación anterior, es menester señalar que para las Naciones Unidas, el medio ambiente no figuró en su agenda sino hasta el 45º período de sesiones del Consejo Económico y Social (ECOSOC, 1968), el cual, por medio de su resolución 1346 (XLV),¹² reconoció la preocupación de la comunidad internacional por *“la deterioración constante y acelerada de la calidad del medio humano causada por factores como la contaminación del aire y las aguas, la erosión y otras...”* por lo que recomendó a la Asamblea General convocar a una conferencia *“sobre los problemas del medio humano”*.

Como resultado, la Asamblea General (1968) en su 23º período de sesiones, aprobó la resolución 2398 (XXIII),¹³ la cual, especificaba que:

“para un buen desarrollo económico y social, es de importancia esencial prestar mayor atención a los problemas del medio humano”.

Gracias a esta resolución, se convocó en 1972 a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, también conocida como *la Conferencia de Estocolmo*,¹⁴ uno de los principales logros de la Conferencia fue la creación del PNUMA.

1.1.1.- La Conferencia de Estocolmo (1972)

Sin duda, la Conferencia de Estocolmo (1972) marcó el comienzo de un nuevo desarrollo del derecho ambiental, enfocado en la gestión cooperativa y la preservación de los

¹² Resolución del 30 de Julio de 1968, intitulada: Cuestión de la convocación de una conferencia internacional sobre los problemas del medio humano.

¹³ El 3 de diciembre de 1968.

¹⁴ La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano se realizó en Estocolmo del 5 al 16 de junio de 1972.

recursos naturales, además de la prevención de accidentes y de abusos¹⁵ (Hohmann, 1994); al mismo tiempo, representó el primer espacio brindado por la comunidad internacional para la incorporación de nuevos actores como las ONG, tema que se abordará en el siguiente capítulo.

La trascendencia de esta Conferencia fue el reconocimiento que la comunidad internacional hizo sobre la estrecha relación entre el ambiente y desarrollo; además de la creación de nuevos instrumentos vinculantes de derecho ambiental internacional y la consiguiente proliferación de conferencias y convenciones, enfocadas en diversos temas ambientales, tales como: la conservación de las especies, el control de los desechos peligrosos y revertir el deterioro de la capa de ozono, entre otros.

Aunado a lo anterior, cabe señalar la importancia que tuvo esta Conferencia sobre el Medio Humano (1972) en la sociedad civil, llamando a la consciencia sobre un mundo finito bajo una visión del mundo “*Spaceship Earth*”¹⁶ (Karns & Mings, 2010: 504) o del ya conocido lema “*pensar global, actuar local*”. En definitiva, la declaración de Estocolmo (1972) hizo un llamado para incentivar la educación ambiental, así como la promoción de la investigación científica y la transferencia de tecnología ambiental, ya que en su principio 19 señala la importancia de fomentar:

“la conducta de los individuos, de las empresas y de las colectividades inspirada en el sentido de su responsabilidad en cuanto a la protección y mejoramiento del ambiente en toda su dimensión humana”.

Sin duda, una de las contribuciones más importantes del encuentro de Estocolmo fue la creación del PNUMA. El programa surgió en 1972 como resultado de los trabajos de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano llevada a cabo en Estocolmo,

¹⁵ Para el momento en que se llevó a cabo la Conferencia sobre el Medio Humano, ya habían ocurrido catástrofes antropogénicas como el *desastre Minamata* (1956) en Japón, en el que se causaron serios daños a la población como resultado de la negligencia de una compañía que había arrojado mercurio a las aguas de una bahía cercana; o el hundimiento de un buque petrolero de *Torrey Canyon* (1967) en Inglaterra, provocando un desastre ecológico.

¹⁶ Esta visión fue defendida por Adlai E. Stevenson quien afirmó que todos los humanos “*viamos juntos en esta pequeña astronave y dependemos del vulnerable suministro de aire y tierra; nuestra integridad está en función de su seguridad y paz; solo el cuidado, el trabajo y [...] el amor que le demos, evitarán la destrucción de nuestra frágil nave*” y por Barbara Ward quien en su obra *Spaceship Earth* señaló que “*peregrinamos por el infinito [...], este viaje espacial es totalmente precario y el comportamiento racional es la condición indispensable para la supervivencia*” (Gilpin, 2003: 24).

Suecia. En dicha conferencia, se propuso la creación de un organismo internacional capaz de fungir como *“la conciencia ambiental del sistema de Naciones Unidas”* (PNUMA, s/a) por lo que la Asamblea General, el 15 de diciembre del mismo año, aprobó la resolución 2997 dando origen a:

- *El Consejo de Administración del PNUMA:*¹⁷ responsable de la evaluación del ambiente para formular un programa de prioridades y encargado de la aprobación del presupuesto.
- *La Secretaría del PNUMA:* con sede en Nairobi, Kenia. Encabezada por un director ejecutivo, con rango de Secretario General de la ONU.
- *Un fondo para el ambiente “voluntario”:* con el que se pretendían financiar iniciativas ambientales del programa, mismo que se complementarían con los fondos fiduciarios y los fondos asignados por el presupuesto regular de la ONU.

1.1.2.- Mandato del PNUMA

El PNUMA surgió como la entidad designada por el sistema de Naciones Unidas para abordar temas ambientales, tanto a nivel global como regional, con un mandato dirigido a coordinar y revisar el desarrollo de las políticas ambientales, encomendándole la misión de:

“proporcionar liderazgo y alentar la participación en el cuidado del medio ambiente inspirando, informando y facilitando a las naciones y los pueblos, los medios para mejorar su calidad de vida sin comprometer la de las futuras generaciones” (PNUMA, s/a).

Años más tarde y de acuerdo a los intereses del programa, a través de la resolución 38/161¹⁸ de la Asamblea General (1983), se aprobó la decisión del Consejo de Administración para *“establecer un comité intergubernamental”* el cual se se encargaría de la elaboración de *“la perspectiva ambiental hasta el año 2000 y más adelante”*. El

¹⁷ El Consejo de Administración del PNUMA además de ser el encargado de la aprobación del presupuesto, informa a la Asamblea General de la ONU por medio del ECOSOC. El Consejo se integra por 58 miembros elegidos por la Asamblea General, para un período de cuatro años; teniendo en cuenta el principio de representación regional equitativa: 16 puestos para los Estados de África, 13 puestos para Estados de Asia, 6 puestos para los Estados de Europa Oriental, 10 asientos para América Latina y el Caribe, 13 puestos para Estados de Europa Occidental y otros (PNUMA, s/a).

¹⁸ Del 19 de diciembre de 1983.

resultado fue el informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente (CMMAD)¹⁹ presentado a la Asamblea General en 1987, en el que se promovía un *nuevo modelo de desarrollo* capaz de "*satisfacer las necesidades de la generación actual sin comprometer las capacidades de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades*".

El mandato del programa y sus objetivos emanan de:

- La resolución de la Asamblea General de la ONU 2997 (XXVII).
- La Agenda 21, adoptada en la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Cumbre de la Tierra, 1992).
- La Declaración de Nairobi sobre el papel y el mandato del PNUMA, aprobado por el Consejo de Administración del PNUMA en 1997.
- La Declaración Ministerial de Malmö y la Declaración del Milenio, aprobada en el año 2000.
- La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (2002) y Cumbre Mundial (2005).

1.2.- Los alcances del PNUMA

El PNUMA es la primera organización ambiental de Naciones Unidas responsable de todos los aspectos del ambiente (Hohmann, 1994), sin embargo no constituye un nuevo organismo especializado de la ONU puesto que fue creado como una institución especializada del ECOSOC.²⁰

A pesar de su falta de autonomía, el programa es el principal organismo del sistema de Naciones Unidas que dentro de su mandato promueve la protección del ambiente, por lo tanto, se deben aprovechar los aportes que el PNUMA pueda sumar a la configuración de la GAI.

Antes de entrar a fondo en el rol que desempeña el PNUMA, se propone considerar brevemente el daño irreversible que está sufriendo el ambiente, para así comprender la

¹⁹ También conocido como el Reporte Brundtland.

²⁰ A pesar de que el programa no tiene el estatus de órgano de la ONU, para los fines de este trabajo, será analizado como el único organismo catalizador, dedicado a temas ambientales.

importancia de los trabajos del programa, reflexionando sobre las consecuencias de los cambios complejos y no lineales (PNUMA, 2012) que están ocasionando graves consecuencias en el bienestar humano y en el Planeta (Consultar gráficos y atlas en la sección de anexos), tales como:

- factores múltiples e interrelacionados, como pueden ser el caso de las sequías, combinadas con presiones socioeconómicas, que afectan la seguridad humana;
- el aumento de la temperatura media del Planeta que rebasa los umbrales conocidos, provocando daños a la salud humana en determinadas regiones; ejemplo de ello es el incremento en los casos de malaria;
- el aumento en la frecuencia y gravedad de fenómenos climáticos, tales como inundaciones y sequías, con niveles sin precedentes que afectan tanto el capital natural como la seguridad humana;
- la variación, cada vez más rápida, de la temperatura y el aumento del nivel del mar que influyen en el bienestar humano en determinados lugares; y
- la considerable pérdida de diversidad biológica y extinción constante de especies que repercute en los servicios ecosistémicos.

Los problemas antes mencionados, tan solo son un reflejo de la crisis ambiental que enfrenta la comunidad internacional. Actualmente, existe un consenso sobre los posibles riesgos a tratar; sin embargo, la falta de datos cronológicos confiables y sistemáticos sobre el estado del ambiente (PNUMA, 2012) obstaculiza la eficacia de las políticas y programas. Además, imposibilita el seguimiento sistemático de muchas de las fuerzas impulsoras del cambio ambiental y sus impactos.

Lo anterior ha representado un enorme reto para el PNUMA, pues la falta de certitud en los datos ha dificultado la posibilidad de que el programa logre evolucionar en un organismo autónomo. Una vez expuesto el problema sobre las facultades del programa, en este trabajo, se plantea estudiarlo como un organismo catalizador capaz de generar información valiosa para la implementación de la GAI.

1.2.1.- Las responsabilidades del Programa

La puesta en marcha del PNUMA al igual que cada uno de sus proyectos, según Hohmann (1994), puede clasificarse en tres niveles: la redacción, promoción y actuar, por parte de la Secretaría, para los acuerdos internacionales; la elaboración de directrices internacionales sobre el ambiente; y la asistencia a los gobiernos nacionales en la legislación y administración ambiental.

La categorización propuesta por Hohmann, sin duda facilita el análisis de los trabajos del PNUMA, no obstante, se deben tener claros cuales son los encargos del programa para así identificar su perímetro de acción. Dentro de las responsabilidades del organismo (PNUMA, s/a: 18) se encuentran:

- Promover la cooperación internacional en la esfera del medio ambiente, así como la recomendación de políticas adecuadas.
- Monitorear el estado del medio ambiente mundial, recolección y difusión de información ambiental.
- Crear conciencia ambiental, para abordar las principales amenazas ambientales, entre los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil.
- Facilitar la coordinación de las actividades de la ONU en cuanto a temas ambientales.
- Promover el desarrollo de los programas regionales para la sostenibilidad del ambiente.
- Asesorar a los países, sobre todo aquellos en desarrollo y con economías en transición, en la formulación y aplicación de políticas ambientales.
- Facilitar el desarrollo de las capacidades para la protección del ambiente y la transferencia de tecnología.
- Contribuir al desarrollo del derecho ambiental internacional.

Para cumplir con su mandato de protección al ambiente, el PNUMA ha desarrollado diversas directrices ambientales internacionales, mismas que contribuyen al fortalecimiento de la GAI, tales como:

- Recursos naturales compartidos: abordados en el *Proyecto de principios de conducta en el campo del medio ambiente para la orientación de los Estados en la conservación y la utilización armoniosa de los recursos naturales compartidos por dos o más Estados* (1978).
- Cambio climático (1980)
- Minería y perforación en alta mar, en especial por petróleo (1982)
- Contaminación del ambiente marino (1985)
- Gestión ambiental racional y desechos peligrosos (1987)
- Intercambio de información sobre productos químicos en el comercio internacional (1989)
- Metas y principios en la evaluación de impacto ambiental (1987)

Si bien es cierto que los aportes del programa, dentro de la comunidad internacional, han potencializado el tema del ambiente, aún no se han logrado consensos globales en cuanto a la aplicación de las directrices emanadas del PNUMA y con frecuencia éstas son “*subestimadas*” puesto que no representan una fuente formal del derecho internacional sino más bien, integran parte del *soft law*²¹ (Hohmann, 1994: 42-81).

A pesar de sus limitaciones, el campo de acción del PNUMA no debe reducirse a simples recomendaciones ya que su esfera de acción involucra la cooperación entre los distintos actores del sistema internacional. Para resumir los alcances del programa, se propone analizar el cuadro 1.1

1.2.2.-Representación del PNUMA

Para poder ejecutar el mandato encomendado, el programa cuenta con cinco áreas prioritarias divididas de la siguiente manera: evaluación ambiental y alerta temprana, desarrollo de instrumentos de política, mejora de la coordinación a través de las convenciones ambientales, transferencia de tecnología y finalmente, apoyo para África (PNUMA, s/a).

²¹ De acuerdo al diccionario jurídico, el *soft law* busca describir la existencia de fenómenos jurídicos caracterizados por carecer de fuerza vinculante aunque no carentes de efectos jurídicos o al menos con cierta relevancia jurídica. Para más información se sugiera consultar la url: <<http://www.diccionariojuridico.mx/?pag=vertermino&id=1754>>

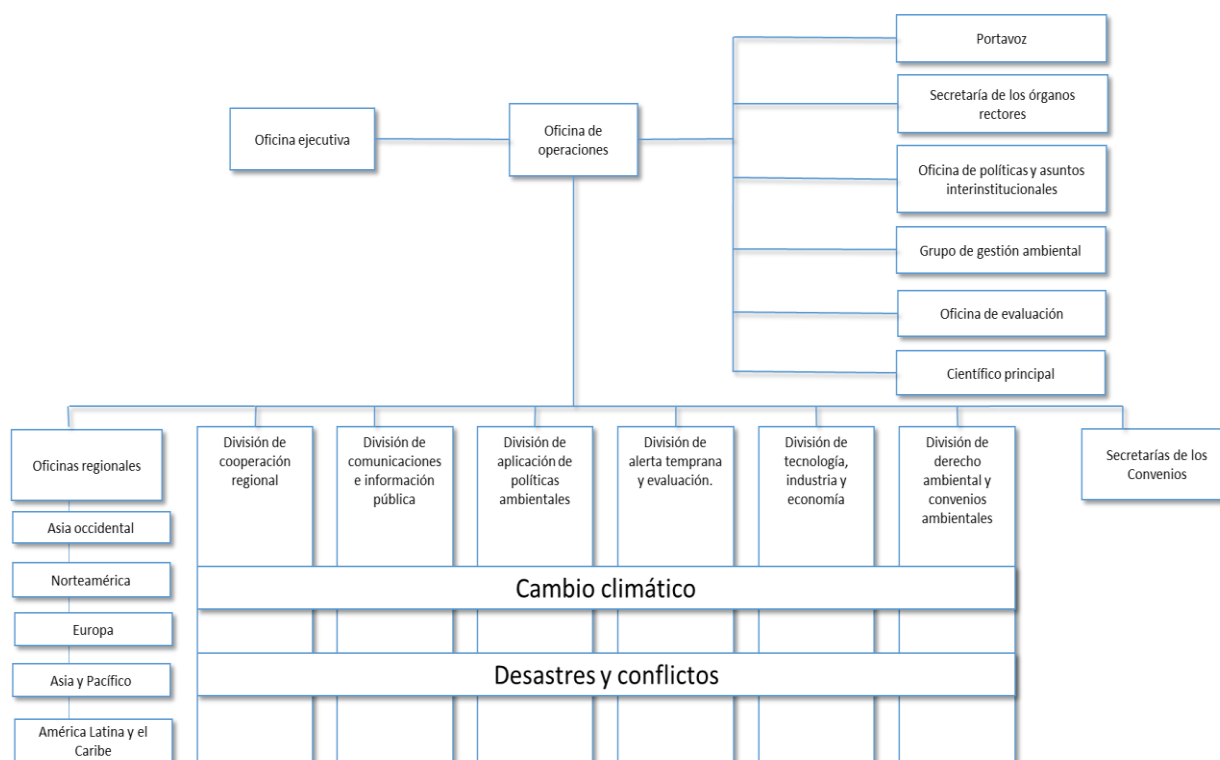
Responsabilidades y funciones del PNUMA

Responsabilidades y Funciones del PNUMA	1972 Resolución General de la Asamblea de la ONU 2997	Resolución S/19-2 y Declaración de Nairobi 1997	Resolución Asamblea General 53/242 de 1998
Responsabilidades del PNUMA	Servir como “punto central para las actividades relacionadas con el medio ambiente y para la coordinación en esa esfera, dentro del sistema de Naciones Unidas” (II 1).	Fungir como la autoridad global que marca la agenda ambiental, “promoviendo la implementación coherente del desarrollo sostenible” dentro del sistema de las Naciones Unidas, actuando como la autoridad promotora del ambiente mundial (IV, B.123)	
Monitorear, cuidar y anticipar	Mantener bajo monitoreo la situación mundial ambiental; coordinar y evaluar la implementación de programas relativos al ambiente dentro del sistema de Naciones Unidas.	Analizar el estado del ambiente, calificar tendencias ambientales y proveer información de peligros ambientales; monitorear el cumplimiento de los principios y acuerdos internacionales en materia ambiental.	Informar, monitorear y examinar las tendencias ambientales; avisar e informar de posibles peligros ambientales.
Desarrollar normas internacionales, estándares y políticas ambientales	“Trazar las directrices generales para la dirección y coordinación de los programas relativos al ambiente” (I 2.b) y hacer propuestas con un planeamiento ambiental a corto, mediano y largo plazo.	Fortalecer el desarrollo de vínculos coherentes entre los convenios ambientales y las instituciones rectoras; promover la efectiva aplicación de los convenios (IV, B.123).	
(Servir de catalizador	“Estimular a las comunidades científicas internacionales y otros círculos... a que contribuyan a la adquisición, evaluación e intercambio de conocimiento sobre el ambiente” (1 2.e), aconsejar a las instituciones intergubernamentales en la formulación e implementación de los programas ambientales, y asegurar la cooperación efectiva.	Promover la cooperación internacional y la implementación de normas y políticas ambientales para responder a los retos emergentes del medio ambiente; promover la consciencia y facilitar la cooperación efectiva entre todos los sectores de la sociedad.	
Coordinar las actividades ambientales de la ONU	Promover la cooperación internacional (1 2.a) así como la recomendación de políticas; coordinar programas ambientales dentro del sistema de Naciones Unidas.	Desarrollar vínculos coherentes en el marco de las convenciones internacionales ambientales y coordinar las actividades ambientales dentro del sistema de Naciones Unidas.	Estimular y coordinar los trabajos de las convenciones relacionadas con el ambiente.
Desarrollar las capacidades de las instituciones nacionales.	Revisar el impacto de las políticas implementadas en los países en desarrollo así como el problema de los costos adicionales para la implementación de los programas, mismos que deberán ser compatibles con los planes de desarrollo y prioridades de las localidades.	Proveer con asesoría en la toma de decisiones y fungir como consejería en áreas claves para el desarrollo de las capacidades institucionales.	Fomentar el desarrollo de las capacidades y la asistencia en tecnología, en particular, en los países en desarrollo.

Cuadro 1.1 Fuente: Elaboración propia con información de las resoluciones de la Asamblea General 2997; S/19/2; 53/242 y la declaración de Nairobi (1982).

Actualmente, el PNUMA cuenta con una representación global a través de seis oficinas regionales establecidas en: Nairobi, Kenia;²² Bangkok, Tailandia, Ginebra, Suiza, Ciudad de Panamá, Panamá,²³ Washington DC, EEUU y Manama, Bahrein²⁴ (PNUMA, s/a). A continuación se presenta la integración del programa:

Organigrama del PNUMA



Fuente: Adaptación del PNUMA.

²² El personal del PNUMA proviene de casi 100 países, alrededor de un tercio del personal está establecido en Nairobi.

²³ Anteriormente, la oficina regional para América Latina se ubicaba en la ciudad de México, hasta el año 2007 tras 32 años de operación en el país.

²⁴ Además de las oficinas regionales, el PNUMA cuenta con una oficina en Nueva York para servir de enlace con la Asamblea General y la Secretaría de Naciones Unidas; igualmente, cuenta con oficinas de enlace en Addis, Ababa, Bruselas, El Cairo, Brasilia, Beijing y Moscú.

1.3.- Corolarios del PNUMA.

Dentro de los resultados positivos del PNUMA se pueden señalar las evaluaciones periódicas, con sustento científico, que facilitan la toma de decisiones sobre los riesgos ambientales; la coordinación eficaz de las cuestiones ambientales dentro del sistema de la ONU; el surgimiento de acuerdos internacionales (AMUMA) en el marco del programa; la promoción de una mayor consciencia y capacidad de gestión ambiental entre los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil; la evolución en la comprensión de la relación entre el ambiente y la seguridad humana, la erradicación de la pobreza, así como la prevención y mitigación de desastres naturales (PNUMA, s/a).

Indudablemente, uno de los mayores aportes del programa tiene que ver con la tutela de diversas entidades y la administración de las convenciones sobre el ambiente, entre las que destacan:

- La Secretaría de la Convención de Viena para la protección de la capa de ozono, mejor conocida como la Secretaría del Ozono.
- El Fondo Multilateral del Protocolo de Montreal.
- La Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES).
- El Convenio sobre la Diversidad Biológica.
- La Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres.
- El Convenio de Basilea, sobre el movimiento transfronterizo de residuos peligrosos y otros desechos, de Ginebra, Suiza.
- El Convenio de Estocolmo, sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes, de Ginebra, Suiza.
- El Convenio de Rotterdam, sobre Consentimiento Fundamentado Previo, en Ginebra, Suiza.

Sin embargo, las contribuciones del programa han tenido su mayor auge dentro del marco de las Conferencias para la protección del ambiente.

1.3.1.-Nuestro Futuro Común

El Reporte Brundtland es el resultado de los trabajos encomendados a la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CMMAD)²⁵ para establecer una “*agenda global para el cambio*”.

En *Nuestro futuro común*, publicado en abril de 1987, se planteaban estrategias a largo plazo para lograr un desarrollo sostenible, es decir, un crecimiento económico bajo un modelo de sostenibilidad de los recursos naturales en el marco de una cooperación global. Este informe representó uno de los principales avances en el reconocimiento del ambiente como elemento inseparable del desarrollo, al afirmar que “*el ambiente es donde todos vivimos y el desarrollo es lo que todos hacemos al tratar de mejorar la calidad de vida dentro de esa morada*” (Nuestro futuro común, 1987) por lo que había llegado el momento de adoptar decisiones que permitieran asegurar los recursos para sostener a la generación presente y garantizar los de las generaciones futuras.

Para lograr lo anterior, la CMMAD dio tres directrices a seguir: examinar los temas críticos del desarrollo y del ambiente para formular propuestas realistas; proponer nuevas formas de cooperación internacional capaces de influir en la formulación de políticas ambientales; y promover niveles de comprensión y compromiso por parte de los diversos actores del sistema internacional.

Bajo esa línea, el informe Brundtland sostenía que, de acuerdo a los trabajos de la comisión, la sociedad mundial era capaz de “*construir un futuro más próspero, más justo y más seguro*” siempre y cuando se diera un cambio global a través de un desarrollo sustentable, definido como:

“aquel que garantiza las necesidades del presente sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (Nuestro futuro común, 1987).

Sin embargo, la CMMAD también reconocía que la implementación de dicho desarrollo implicaba límites, aunque no absolutos, sino más bien impuestos por elementos como la

²⁵ La Comisión se reunió por primera vez en Octubre de 1984.

tecnología, la organización social, los recursos ambientales y por la capacidad de la biosfera para recuperarse de los efectos antropogénicos.

En resumen, el informe era un llamado a los gobiernos y demás actores del sistema internacional, para asegurar que sus instituciones gubernamentales actuaran con responsabilidad y bajo una lógica de sustentabilidad. Como consecuencia de los aportes hechos por la comisión el sistema de Naciones Unidas convocó a una conferencia para abordar los problemas comunes en relación al ambiente y el desarrollo.

1.3.2.- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y el Desarrollo.

Una vez presentado el informe sobre *Nuestro Futuro Común*, la Asamblea General (1988) a través de la resolución 44/228,²⁶ convocó a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), mejor conocida como la *Conferencia de Río* o *Cumbre de la Tierra* (1992). En dicha resolución, se buscaba que la CNUMAD fungiera como medio facilitador para que los Estados “*elaboraran estrategias y medidas para detener e invertir los efectos de la degradación del medio ambiente*” dentro de un nuevo modelo de desarrollo sostenible.

Sin embargo, esta resolución de alguna forma restaba facultades a los OI ya que reconocía, ante todo, la soberanía de los países sobre sus recursos naturales; en su séptimo punto, dejaba claro que de conformidad con la Carta de la ONU y los principios aplicables del derecho internacional:

“los Estados tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos con arreglo a sus políticas ambientales, [no obstante, también tienen la] responsabilidad de asegurar que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control, no causen daños en el medio ambiente de otros” (Asamblea General, resolución 44/228).

Indudablemente, este reconocimiento del *Estado soberano* fue bien recibida por los Estados, puesto que garantizaba la continuidad de un modelo económico y político, en el que cada país se sabía poseedor de su propio ambiente, tal como si este último pudiera

²⁶ El 20 de diciembre de 1988.

dividirse por banderas o bien, encapsularse dentro de los límites de las fronteras bajo un paradigma de desarrollo sostenible.

Lo valioso de esta resolución, fue la propuesta de nueve cuestiones ambientales para poder llegar a un desarrollo sostenible y ambientalmente racional. Así, se pedía que en la Conferencia de Río (1992) se abordaran, entre otros, los siguientes temas: la protección de la atmósfera, la conservación de la biodiversidad biológica, la protección de las condiciones necesarias para la salud humana y el mejoramiento de la calidad de vida, entre otras.

Al término de los trabajos de la CNUMAD, se aprobaron tres acuerdos importantes:

- El Programa 21, como agenda de acción mundial para promover el desarrollo sostenible.
- La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, la cual contenía un conjunto de principios para definir los derechos y deberes de los Estados.
- La Declaración de principios relativos a los bosques, un conjunto de principios básicos para apoyar el manejo sostenible de los bosques a nivel mundial.

Además, como resultado de la Conferencia de Río se abrirían a firma dos instrumentos jurídicamente vinculantes:

- La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.
- El Convenio sobre la Diversidad Biológica.

1.3.3.- El Programa 21

Uno de los acuerdos más relevantes de la CNUMAD fue la creación del Programa 21, el cual sería adoptado por el sistema de Naciones Unidas como el plan de acción en la implementación de los principios del “*desarrollo sostenible*” (Hohmann, 1994: 322) a nivel global, nacional y local. Sin duda, la ejecución de esta Agenda 21 representó uno de los mayores avances de las últimas décadas, debido al consenso en la comunidad internacional para la ejecución de políticas públicas a nivel intergubernamental sobre temas ambientales.

El Programa 21 se integró por 40 capítulos que estarían contenidos en cuatro secciones: *dimensiones sociales y económicas, conservación y gestión de los recursos para el desarrollo, fortalecimiento del papel de los grupos principales* y finalmente, *medios de ejecución*. Los objetivos de las medidas propuestas eran lograr un desarrollo sostenible, combatir la pobreza, modificar los patrones de consumo, cambiar las dinámicas demográficas, promover las condiciones de salud humana, cambiar la política de asentamientos, la integración del ambiente en la formulación de políticas, la protección de la atmósfera, el combate a la deforestación, entre otros (Hohmann, 1994: 322-325).

Así, en su capítulo 2 el Programa 21 (1992) recalca la importancia de seguir con el desarrollo, pero considerando los elementos de ambiente, afirmando que:

“un medio ambiente apropiado proporciona recursos ecológicos y de otro tipo necesarios para mantener el crecimiento y sustentar una expansión constante del comercio [por lo que se busca] lograr que las políticas sobre comercio internacional y las políticas sobre medio ambiente se apoyen mutuamente a favor del desarrollo sostenible”

Además, en su capítulo 38 sobre los arreglos institucionales e internacionales fomenta las bases de la GAI, señalando que se debe:

“fomentar la interacción y la cooperación entre el sistema de las Naciones Unidas y otras instituciones intergubernamentales y no gubernamentales de ámbito subregional, regional y mundial en la esfera del medio ambiente y el desarrollo”

Respecto al PNUMA, en el punto 38.22 del Programa 21, se señalaba que sus esferas prioritarias debían concentrarse en temas como:

- El fortalecimiento de su función catalítica para el fomento y la promoción [...] de actividades y estudios en la esfera del medio ambiente;
- La promoción de la cooperación internacional;
- La vigilancia y evaluación del medio ambiente [además del] fortalecimiento y puesta en funcionamiento de su sistema de alerta temprana;
- La coordinación y fomento de las investigaciones científicas pertinentes a fin de establecer una base consolidada para la adopción de decisiones;

- Un mayor desarrollo del derecho internacional del medio ambiente, en particular de convenciones y directrices, promoción de su aplicación y desempeño de las funciones de coordinación.
- La promoción de la cooperación subregional y regional, y la prestación de apoyos relativos a las medidas y los programas pertinentes de protección del medio ambiente.

Éstas, entre otras medidas, fueron propuestas para que el PNUMA se desempeñara de manera eficiente dentro de sus funciones y al mismo tiempo, mantuviera su tarea como “*principal órgano del sistema de las Naciones Unidas en la esfera del medio ambiente*” por lo que:

“el PNUMA debería tener acceso a más conocimientos especializados y disponer de recursos financieros suficientes, y debería mantener una colaboración y una cooperación más estrechas con los órganos dedicados a actividades de desarrollo y con otros órganos pertinentes del sistema de las Naciones Unidas” (Programa 21, cap. 38.23)

Por otro lado, se sugería que las oficinas regionales se fortalecieran e intensificaran su interacción con el PNUD y el Banco Mundial.

1.3.4.- Comisión sobre el Desarrollo Sostenible

Habiendo concluido los trabajos de la Conferencia de Río (1992), la Asamblea General solicitó al ECOSOC el establecimiento de una comisión orgánica que sería conocida como la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible²⁷ (CDS) y que tendría por objeto velar por el seguimiento eficaz de los trabajos resultantes de la CNUMAD. Por lo cual, en la resolución 47/191 (1993) se recomendó que la CDS desempeñara funciones tales como: vigilar los progresos que se realizaran en la ejecución del Programa 21, así como las actividades relacionadas con la integración de los objetivos ambientales y examinar la información que presentaran los gobiernos, entre otros. Un punto a destacar en la resolución es el reconocimiento de otros actores internacionales, ya que se sugiere que la CDS “*se apoye en las ONG para el cumplimiento de su mandato*”, igualmente, pide

²⁷ La Comisión para el Desarrollo Sostenible fue creada en diciembre de 1992 y se integra por 53 miembros que se eligen cada 3 años.

que se lleve a cabo un trabajo de cooperación entre los diversos órganos intergubernamentales de Naciones Unidas.

Esta comisión bajo la tutela del ECOSOC, ha servido como un foro de Naciones Unidas, el cual reúne a funcionarios públicos y representantes de diversos sectores de la sociedad civil con el fin de recomendar directrices que conlleven a un desarrollo sostenible.

1.3.5.- Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible

A pesar de los trabajos realizados en pro del ambiente durante las últimas décadas del siglo XX, los avances en los temas ambientales no han logrado ir a la par de los conflictos actuales, así lo reconoció la Asamblea General (2000) durante su 55º período de sesiones cuando aprobó la resolución 55/199 en la cual, se reconocía el lento avance reflejado desde los trabajos de la Conferencia de Estocolmo (1972) pues a pesar del interés mostrado por parte de la comunidad internacional, “*el medio ambiente y la base de recursos naturales que sirven de apoyo a la vida en la tierra*” seguían deteriorándose a un ritmo alarmante. Por lo que se convocó a la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (2002).²⁸

En dicha cumbre, también conocida como Río + 10 y celebrada en Johannesburgo en el año 2002, la comunidad internacional se reunió para buscar soluciones y revertir el fracaso de los principios establecidos en la Convención de Estocolmo (1972). En este foro, se proponía trabajar en pro de un equilibrio entre el crecimiento económico, el desarrollo social y la protección al ambiente. Como resultado de esta cumbre, destacaron la declaración política y el plan de aplicación.

En la Declaración de Johannesburgo sobre el desarrollo sostenible, destacaba el compromiso de los pueblos del mundo para:

²⁸ También conocida como Río + 10, realizada en Johannesburgo del 26 de agosto al 4 de septiembre de 2002.

“construir una sociedad mundial humanitaria, equitativa y generosa, consciente de la necesidad de respetar la dignidad de todos los seres humanos [así como] la responsabilidad colectiva de promover y fortalecer, en los planos local, nacional, regional y mundial, el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección ambiental, pilares interdependientes y sinérgicos del desarrollo sostenible” (ONU, 2002).

En el informe de Río + 10 destacaban los problemas que debían atenderse, tales como: la erradicación de la pobreza, la brecha entre ricos y pobres, el deterioro del ambiente así como las consecuencias de la globalización. Además, se hacía hincapié sobre los compromisos que debía adquirir la comunidad internacional ya que se afirmaba que el desarrollo sostenible exigía *“una perspectiva a largo plazo y una amplia participación en la formulación de políticas”*, para lograr los compromisos adquiridos, apoyada en instituciones internacionales más eficaces, democráticas y responsables de sus actos.

Esta cumbre, terminó con un Plan de Aplicación que contenía las directrices para trabajar sobre: la erradicación de la pobreza, la modificación de las modalidades insostenibles de consumo y producción, la protección de gestión de la base de recursos naturales del desarrollo económico y social, entre otros. Entre los objetivos del Plan, estaba el fortalecimiento de la ejecución del Programa 21 mediante la movilización de recursos financieros y tecnológicos, así como reforzar la cooperación internacional para cumplir con las metas de la Cumbre.

1.3.6.- Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible

La Conferencia de Río + 20 se celebró en Río de Janeiro en 2012, con la finalidad de *“trazar los caminos hacia un mundo más seguro, más equitativo, más limpio, más verde y más próspero para todos”* y los acuerdos de esta reunión se compilaron en el documento final intitulado *El futuro que queremos* en el que se reconocía que el mayor problema al que se enfrentaba la humanidad era la erradicación de la pobreza y el hambre, además aseguraba que:

“la democracia, la buena gobernanza y el estado de derecho, en los planos nacional e internacional, así como en un interno propicio, son esenciales para el desarrollo sostenible, incluido el crecimiento económico sostenido e inclusivo, el desarrollo social” (ONU, 2012: 2).

En Río + 20 se reafirmaron los compromisos adquiridos en las cumbres anteriores y se añadieron los Objetivos del Milenio, también se reconoció el problema del cambio climático como una *“crisis intersectorial y persistente”* por lo que se hizo un llamado para adoptar medidas urgentes y ambiciosas, de conformidad con la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático ya que se pugnaba por lograr *“la armonía con la naturaleza”*.

Un tema de relevancia fue el compromiso por fortalecer la GAI y la función del PNUMA reconociendo a éste como:

“principal autoridad ambiental mundial que establece las actividades mundiales en pro del medio ambiente, promueve la aplicación coherente de los aspectos ambientales del desarrollo sostenible en el sistema de Naciones Unidas y actúa como defensor autorizado del medio ambiente a nivel mundial” (ONU, 2012: 19)

Además, se pedía la asignación de recursos financieros seguros, estables y suficientes para que el PNUMA pudiera cumplir con sus mandatos, aumentando la influencia y la capacidad del programa al fortalecer su participación en los principales órganos de coordinación de la ONU, es decir, en el marco de esta conferencia se buscó dotar al PNUMA de mayor autoridad para hacer frente al tema ambiental dentro del sistema de la GAI.

Finalmente, se debe reconocer que los progresos logrados en materia ambiental, bajo el seno de las Naciones Unidas, han facilitado *“la formulación de políticas ambientales”* y *“el desarrollo del derecho ambiental internacional”* (Birnie & Boyle). Sin embargo, cabe señalar que los logros obtenidos, hasta ahora, no representan magnos avances para la solución de los problemas ambientales,²⁹ ya que aún persisten retos globales que obligan

²⁹ Ejemplo de lo anterior es el aumento de las emisiones de CO₂, mismas que en el año 2013 representaron un incremento de 46% respecto a la base del año 1990. Si bien es cierto que entre los años 2008 y 2009 se logró una disminución de 0.4%, en el periodo de 2009 a 2010 las emisiones aumentaron un 5%. Por otro lado, a pesar de que

a los sujetos internacionales, no solo a comprometerse en el marco de los acuerdos establecidos por el PNUMA, sino a vigilar y evaluar los trabajos de protección al medio ambiente, en el ámbito de sus responsabilidades estatales e internacionales.

los marcos legislativos amparan, por medio de programas forestales nacionales, alrededor del 75% de los bosques del mundo; se registra una pérdida neta de bosques, principalmente en América del Sur y en África de unos 3.6 millones y 3.4 millones de hectáreas por año (respectivamente) entre el periodo de 2005 a 2010 (ODM, Informe 2013).

Capítulo 2.- La gobernanza ambiental internacional, el nuevo rumbo del siglo XXI.

“Los humanos no saben lo que poseen en la Tierra. Será porque la mayoría no ha tenido ocasión de abandonarla y regresar después a ella” Russell Lowell

La configuración de la gobernanza ambiental internacional (GAI) constituye uno de los grandes retos a los que se enfrentan los nuevos actores de las relaciones internacionales. Dentro del ámbito mundial, tanto los estados, como los OI y las ONG se han convertido en sujetos clave para el fortalecimiento de la GAI ya que solo a través de la cooperación entre dichos representantes, puede lograrse una dinámica mundial que esté en equilibrio con la naturaleza.

Si bien durante las últimas décadas, la comunidad internacional ha reconocido la amenaza de una crisis ambiental, el actual sistema de gobernanza aún no logra consolidarse como un mecanismo eficaz para hacer frente a los conflictos ambientales. Así, los esfuerzos colectivos por frenar el deterioro ambiental han sido superados por el desarrollo vertiginoso, tanto de las sociedades como de la modernidad en la que se encuentra inmerso el hombre.

Para abordar los elementos que integran a la GAI, en este capítulo se propone analizar al ambiente como un componente de la gobernanza y reconocer a los nuevos actores que intervienen en el fortalecimiento de la misma, de igual forma, se busca identificar a las instituciones concernientes y a los instrumentos diseñados para la protección del ambiente. Por último, se pretende explicar cuáles son los retos a los que se enfrenta el sistema internacional a la hora de resolver temas ambientales, tales como el cambio climático y sus derivados.

El presente escrito no pretende convertirse en un debate teórico sobre la gobernanza,³⁰ así que para efectos de este trabajo, ésta se entenderá como *“el esfuerzo intencional*

³⁰Al no haber una única escuela del pensamiento acerca de qué es la gobernanza, a lo largo del presente trabajo, se recurrirá a las definiciones dadas por Kooiman (1993, citado en Evans, 2012), Evans (2012), Weiss & Wilkinson (2014a) y la ONU.

para dirigir, controlar o manejar sectores o facetas de la sociedad en determinadas direcciones” (Kooiman, 1993; citado en Evans, 2012), bajo la premisa de que puede extenderse más allá de las fronteras e involucrar al Estado como ente supremo, a los OI, a las ONG, a las grandes corporaciones y a la sociedad civil. Cabe señalar que, el éxito de la gobernanza radica en que los actores involucrados compartan objetivos y/o metas comunes (Evans, 2012) para trabajar en conjunto y encontrar las mejoras vías posibles para cumplir con los objetivos propuestos.

Por lo tanto, en este capítulo se busca exponer que la GAI representa una oportunidad para lograr un cambio genuino en la relación hombre-naturaleza, a través de una red de instituciones y organismos, en la que el Estado es solo uno de los distintos actores, involucrados en la tarea de gobernar.

2.1.- El ambiente como objeto de estudio y elemento de gobernanza

El ambiente como objeto de estudio en las ciencias sociales, es muy reciente; de igual forma, el concepto de gobernanza tiene poco tiempo de haber entrado al terreno de las Relaciones Internacionales. Sin embargo, tanto la importancia del *ambiente* como de la *buena gobernanza* han tomado fuerza desde finales del siglo XX por lo que ya forman parte del debate teórico internacional.

En el campo de lo social, fue en la década de los setenta cuando se centró la atención en los problemas ambientales como resultado de la voracidad del hombre, del consumismo y de los modelos de producción que deterioraban el ambiente. Los cambios cualitativos se evidenciaron con problemas concretos como: la lluvia ácida, la destrucción del Amazonas, el deterioro de la capa de ozono, la tragedia de Chernóbil, el efecto invernadero, el calentamiento global y el incremento del nivel del mar (Barbier et al, 2012).

El auge de los movimientos sociales y de protesta, de los años sesenta, dieron lugar a la formación de movimientos pro-ambientalistas,³¹ mismos que desempeñaron un rol

³¹Con las movilizaciones ambientalistas de los años sesenta y setenta, surgieron los movimientos verdes manifestando el deseo de un cambio orientado hacia una sociedad ecológica conectada con la naturaleza.

importante al posicionar al ambiente como objeto de estudio de diversas disciplinas, tales como: la sociología, la antropología, la economía y la ecología. Algunos de estos movimientos sociales lograron consolidarse y así dar paso a nuevas corrientes del pensamiento como el ecologismo y el ecodesarrollo³². Sin embargo, el reconocimiento de una crisis ambiental como consecuencia del desarrollo económico y de los modelos de producción, se legitimó hasta finales de los años ochenta con la publicación del Reporte Brundtland (1987).³³

A lo largo de los últimos años, la problemática ambiental se ha centrado en una crítica reflexiva de la modernidad para deconstruir las segmentaciones disciplinarias y reconstruir las relaciones que unen lo humano y lo no humano, en donde el ambiente no pertenece a una disciplina claramente identificada por lo que se apela a la interdisciplinariedad entre las ciencias de la naturaleza, del hombre y la sociedad (Barbier et al, 2012). Si bien, para las relaciones internacionales el ambiente no representa un objeto de estudio por sí mismo, si se convierte en una variable de poder que influye en el progreso o caos del orden mundial.

Es innegable que a lo largo de la historia, la relación entre naturaleza y sociedad ha sido marcada por el desarrollo y progreso de la humanidad, no obstante, los impactos de tal relación han sido más evidentes en la época moderna, en la que, como señalan Dürschmidt y Taylor (2007), “*las sociedades se emanciparon de la naturaleza*” buscando

³²Para Enrique Leff (1998a) el eco-desarrollo responde a la necesidad de “reajustar el orden internacional”. Maurice Strong fue el primero en acuñar el término en 1972, sin embargo es Ignacy Sach quien internacionaliza el concepto. Sach sostenía que era necesaria una “solidaridad diacrónica con las generaciones futuras”, además hacía una fuerte crítica al “despilfarro de los recursos no renovables” (Leff, 1998a: 103). El eco-desarrollo surge en medio de dos radicalismos, por un lado la economía y por el otro la ecología. No desapruueba el desarrollo pero sí propone una reorientación profunda de sus prioridades, su contenido y sus modalidades; llama a reintegrar principios éticos en la reflexión económica y en la toma de decisiones sobre las estrategias del desarrollo económico.

³³Este documento expuso el balance de la situación mundial del ambiente y sus perspectivas, gracias a éste se legitimó la problemática ambiental. El informe Brundtland también es conocido como *Nuestro Futuro Común*, fue presentado por la Comisión sobre Medio Ambiente y Desarrollo en abril de 1987. Básicamente planteaba la posibilidad de lograr un crecimiento económico a través de políticas sostenibles; dio origen al concepto de “desarrollo sostenible” al que definiría como “*aquel que garantiza las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades*” (Nuestro Futuro Común, 1987). El Informe fue una llamada de atención a gobiernos y sociedad, expuso el problema del crecimiento demográfico frente a la disminución de los recursos naturales disponibles; la distribución de la riqueza inequitativamente y el aumento de pobres en el mundo. En otras palabras, legitimó la crisis ambiental y propuso un nuevo modelo sostenible para no frenar el desarrollo.

controlarla sin advertir el riesgo de un desarrollo insostenible.³⁴ La concepción moderna sobre la naturaleza ha sido el legado de grandes autores: desde Copérnico hasta Newton, con la teoría de la mecánica clásica; con Hobbes y su Leviatán; Darwin y la teoría de la evolución, etc. En este paradigma de la modernidad se ha diferenciado “*lo que es*” (el hecho natural) de “*lo que debe ser*” (las reglas morales que los hombres se imponen) y bajo este argumento el hombre ha creado su propio mundo llamado “*la sociedad, y ese mundo resulta contrario a la armonía de la naturaleza*” (Larrère, citado en Barbier et al, 2012: 55).

Sin embargo, a través del enfoque social de la teoría evolutiva de Darwin se ha logrado reinscribir al hombre en la naturaleza, aceptando que al igual que la humanidad, la naturaleza tiene una historia y el hombre forma parte de ésta, ambos coexisten en el mismo espacio. Catton y Dunlap (Barbier et al, 2012) aceptaron esa interacción y fueron los primeros en cuestionar la visión antropocéntrica del ambiente, proponiendo estudiar no solo los efectos que éste ejercía sobre las sociedades sino también a la inversa, analizar los efectos del hombre sobre su medio físico y natural.³⁵ La construcción del ambiente, como objeto de estudio en las ciencias sociales y como variable de las relaciones internacionales, ha requerido de una revolución epistemológica en la que el objeto ambiental se ha caracterizado por el análisis de la naturaleza “*socialmente modificada*” (Barbier et al, 2012).

En su complejidad, el ambiente representa en determinado momento, “*un conjunto de agentes físicos, químicos y biológicos*” que llegan a modificar diversos factores sociales, llegando a tener un efecto directo o indirecto, inmediato o a término, sobre los seres vivos y las actividades humanas (Charvolin, 2003; citado en Barbier et al, 2012). El ambiente, luego entonces, es una entidad global, “*un sistema de recursos*” (Leff, 1998a).

³⁴En el paradigma del eco-marxismo, esto se explicaría como la explotación de la naturaleza por el hombre y del hombre por el hombre.

³⁵A esta propuesta, Dunlap y Catton la nombraron “el paradigma de la excepción humana”.

2.1.1.- Crisis ambiental

El ambiente se convierte en un tema de interés para las relaciones internacionales ya que éste influye de manera directa sobre la realidad internacional. Sin duda, en el actual orden mundial se ha prestado mayor atención a los mecanismos económicos, de mercado y de desarrollo; aunque, en el nuevo siglo, la crisis ambiental ha tomado relevancia como un problema a resolver puesto que pone en riesgo el equilibrio y bienestar de la sociedad internacional. Con lo anterior, surge la necesidad de un debate serio sobre la configuración de una gobernanza ambiental.

Sin embargo, para desarrollar la propuesta sobre la consolidación de la GAI, antes, es necesario dimensionar las implicaciones de una *crisis ambiental*, entendida como “*la discordancia entre la dinámica social y aquella del medio biofísico en el que se modifican los sistemas de los que forman parte determinados actores*” (Beck, 2006; citado en Barbier et al, 2012). En otras palabras, se constata que la crisis ambiental es el resultado de la recrudescencia de los riesgos naturales y antropogénicos³⁶ a causa de la degradación del ambiente y de las condiciones de vida sobre la tierra.

Al ser un problema global, se requieren de acciones colectivas en las que *la cooperación para la protección del ambiente* se anteponga como un interés común. Por consiguiente, la concepción del *Estado Nación* de Westfalia (1648) y del *Estado Moderno*, heredado de la Revolución Francesa, debe progresar hacia un Estado capaz de integrarse a un nuevo orden mundial en el que se reconozca el problema de un mundo compartido con recursos finitos. Para lograrlo, primero se necesita entender que la crisis ambiental es el resultado de un desequilibrio global entre sistemas naturales y sistemas sociales; para que se entienda el problema ambiental éste debe ser aceptado como tal, admitiendo que se vive un momento de degradación, de transformación y desequilibrio entre dinámicas naturales y sociales.³⁷

³⁶Efectos causados por el hombre.

³⁷Para Becerra (2012: 292) si una crisis ambiental es una construcción social, puede entonces devenir de una crisis de la sociedad.

Una vez que se ha reconocido que la crisis es el resultado de un desequilibrio entre naturaleza y sociedad, vale la pena analizar las críticas hacia el *desarrollo económico* como factor desestabilizador y la aparición del *desarrollo sustentable* como posible alternativa, conceptos que se desarrollarán en el siguiente capítulo.

2.1.2- Bienes comunes, objeto de interés común en la gobernanza ambiental.

Como ya se mencionó, es a finales del siglo XX que surgen los fundamentos para construir *el paradigma ambiental* en el que se promueve la conservación y preservación del ambiente. La creación de organismos como el PNUMA y el surgimiento de ONG como *Global Footprint Network*, *Greenpeace* o *Water For People*,³⁸ fueron acompañados por movimientos sociales y una amplia literatura que hacía referencia a la relación del hombre con la naturaleza y su impacto en el ambiente.

Una de las grandes obras anglosajonas que sería retomada por los estudiosos del ambiente es *Man and Nature* de Marsh (1864, citado en Barbier et al, 2012: 84) quien en su tesis afirmaba que “*es el hombre quien fabrica la tierra*” ya que es éste quien modifica el hábitat a través de sus acciones. En su visión sobre el ambiente, Marsh anticipaba las consecuencias irreversibles por la explotación sin medida de la naturaleza, alertaba a la opinión pública sobre los efectos a largo plazo, como consecuencia de la irresponsabilidad humana; además, vaticinaba problemas ambientales como la erosión, catástrofes climáticas, barbarie y violencia social; todas las anteriores, vinculadas con la desigualdad ambiental, guerras y extinción de las especies. Su visión alarmante sobre las modificaciones al ambiente pareció tomar sentido a finales del siglo pasado, cuando se reconoció la urgente necesidad de buscar medios sustentables y sostenibles de vida.

Pero Marsh no fue el único con una visión catastrófica ya que un siglo después, Hardin (1968), publicaría *The tragedy of the Commons*, artículo que llamaría la atención sobre el uso de los “*recursos comunes*”. Este documento alertaba sobre los problemas de la

³⁸*Global Footprint Network*, se constituye como ONG en 2003; promueve el análisis de la “huella ecológica” como indicador para saber qué tan cerca se está de la meta para una vida sostenible. Ver gráficos 5 y 6 de la sección de Anexos. (Cuenta con oficinas de representación en EEUU, Suiza y Bélgica). *Greenpeace*, surge en EEUU en 1971; actualmente tiene presencia en 40 países. *Water For People*, surge en 1980, está establecida en Denver, EEUU.

explosión demográfica y el consecuente uso de los recursos comunes. Hardin (1968) se sirvió de Malthus para recordar que las poblaciones tienden a crecer de manera exponencial en un “*mundo finito*”, disminuyendo así la repartición *per cápita* de los bienes del mundo.³⁹ A la pregunta de qué hacer, considerando que lograr un crecimiento cero⁴⁰ es irreal, dio varias opciones para los recursos comunes: venderlos como propiedad privada o mantenerlos como propiedad pública, basado en un sistema de adjudicación o por sorteo. Para Hardin, la libertad de los recursos comunes resultaba la ruina para todos y lo ejemplificaba al señalar que el aire y el agua,⁴¹ al ser tratados como un pozo sin fondo, culminaría en una evidente tragedia; por lo anterior, llamaba a buscar leyes coercitivas o mecanismos fiscales que hicieran más barato, para el contaminador, tratar sus desechos antes de deshacerse de ellos sin tratarlos. Este planteamiento significaba un primer acercamiento para la configuración de una red de mecanismos que trabajaran en pro de un interés común, el mantenimiento de los recursos comunes.

Elinor Ostrom sería quien finalmente lograría conceptualizar la figura de “*los bienes comunes*” con su obra *Governing the Commons* en la que esboza tres modelos influyentes para el gobierno de tales bienes: el primero de los modelos que plantea es el propuesto por Hardin (1968) *la tragedia de los comunes*, el segundo es *el juego del*

³⁹Para explicar la tragedia de los recursos comunes, Hardin utiliza el ejemplo de un pastizal común en el que cada uno de los pastores involucrados, intenta mantener tantas cabezas de ganado como le es posible dentro del recurso común. El problema se suscita cuando cada pastor busca maximizar su ganancia, ya que la utilidad esperada tiene dos elementos: uno positivo y otro negativo, el primer elemento se ejemplifica con el incremento de un animal, lo que representaría mayor venta y una utilidad de +1, mientras que el elemento negativo sería el sobrepastoreo a causa del nuevo animal con utilidad negativa de “una fracción” de -1 ya que se habla de un recurso común. Al sumar todas las utilidades parciales, el pastor racional concluirá que la decisión más sensata para él, es añadir otro animal a su rebaño y otro más... La tragedia es que cada uno de los pastores “sensatos” que comparten los recursos comunes pensará lo mismo. Por lo tanto, cada hombre se encuentra encerrado en un sistema que lo impulsa a incrementar su ganado ilimitadamente, en un mundo evidentemente limitado.

⁴⁰El crecimiento cero se fundamenta en el hecho de que un mundo finito solo puede albergar a una población finita.

⁴¹Estos recursos, no podrían cercarse como el pastizal.

*dilema del prisionero*⁴² y el tercero es la *lógica de la acción colectiva*.⁴³ Los aportes de esta autora facilitan el entendimiento de un sistema de gobernanza ambiental en el que la evolución de las instituciones y la acción colectiva son fundamentales para la gestión de los bienes compartidos. Si el éxito de la gobernanza ambiental depende de objetivos e intereses comunes por parte de los actores involucrados, los bienes comunes deben significar ese interés común, ya que como lo señaló Ostrom (2011), el ambiente al igual que los recursos naturales deben ser considerados como “*bienes comunes mundiales*” por el hecho de que éstos no son recursos manufacturados y sí destruibles.

Para definir la figura de los bienes comunes, se puede deducir que éstos son todos aquellos bienes de los que disfrutan los individuos, tal es el caso de la atmosfera, el clima, la biodiversidad, etc. Por lo tanto, un bien común se caracteriza por su *non-rivalité*⁴⁴ además de su no-exclusividad, dicho de otro modo: son aquellos “*bienes necesarios para la vida y que por tanto no deben ser controlados por una sola persona o un solo estado*” (La gouvernance environnementale, 2013: 2).

Sin embargo, como lo señala Olson (citado en Ostrom, 2011), el solo reconocimiento de los bienes comunes como un objeto de interés compartido no garantiza la cooperación entre los actores involucrados para preservarlos, es aquí donde cobra sentido la configuración de la GAI para implementar redes institucionales que comprometan a los sujetos de derecho internacional a la buena gestión del manejo de tales recursos. En la actualidad, el sistema internacional cuenta con mecanismos e instituciones, creados para

⁴²El juego del dilema del prisionero, es entendido como un juego *No Cooperativo* en el que todos los participantes tienen información completa. Dos sospechosos son arrestados y separados, el fiscal está seguro de que son culpables de un crimen pero no posee la evidencia necesaria para llevarlos a juicio; les da una alternativa a cada prisionero: confesar el crimen por el cual se les inculpa o no confesar; si ninguno confiesa a ambos se les levantarán cargos menores, si los dos confiesan el fiscal pedirá una pena menor a la máxima; pero si uno confiesa y otro no, el primero recibirá un tratamiento indulgente por ayudar al Estado y el segundo será castigado con todo el rigor de la ley. Ostrom (2011) utiliza esta paradoja para analizar la imposibilidad de que exista una cooperación entre seres racionales y lo atractivo de que las estrategias individualmente racionales conduzcan a resultados colectivamente irracionales.

⁴³Propuesta por Mancur Olson (1965), plantea la dificultad de que los individuos persigan su bienestar común en contraste con su bienestar individual. Según este autor se ha creído que si los grupos (refiriendo a la teoría de conjuntos) tienen un interés o un objetivo común, y si todos estarían mejor si se logrará tal objetivo, entonces los individuos racionales de esos grupos actuarían para lograr el objetivo; sin embargo, Olson cree que a menos de que el grupo sea muy reducido o existan mecanismos coercitivos “individuos racionales con intereses propios no actuarán para lograr sus intereses comunes o de grupo” (Ostrom, 2011: 42).

⁴⁴Puesto que un recurso natural consumido por una persona siempre puede ser consumido por otra.

la protección del ambiente, las cuales serán abordados más adelante; no obstante, a pesar de ello y de la evidencia sobre la crisis ambiental, las sociedades continúan degradando el medio y generando daños irreversibles sobre los bienes comunes. Para Evans (2012), este fenómeno persiste debido a que los países involucrados no tienen la certeza de que sus iguales dejaran de hacerlo, si ellos también se frenan.

Mike Hulme (2009: 310, citado en Evans, 2012) analiza el problema ambiental y toma como ejemplo el cambio climático. Lo interesante de su propuesta radica en el reconocimiento de un falla en el sistema de gobernanza, a diferencia de aquellos autores que atribuyen el problema ambiental al modelo de desarrollo económico, Hulme resume que los problemas ambientales no son sino el resultado de una “*crisis de gobernanza*” y no el resultado de una falla de mercado; ya que para la implementación de la GAI, se requieren no solo de instituciones sino de acciones concretas y de marcos fiables que brinden certitud a todos los actores; en el capítulo tercero se retomará lo propuesto por Hulme para descifrar si realmente se puede hablar de una crisis de gobernanza.

Finalmente, en el cuadro 2.1 se propone analizar al ambiente como elemento de gobernanza por medio de sus implicaciones en la sociedad.

Componentes del ambiente en el desarrollo de las sociedades.

Ambiente		
Recursos comunes / medios de vida.	Salud	Gobernanza a través de instituciones
<ul style="list-style-type: none"> - Tierras fértiles para garantizar la producción de alimentos. - Recursos no renovables como los combustibles fósiles, los metales preciosos, los minerales y la madera. - Sistemas de agua potable. - Estacionalidad del clima (modificado por el calentamiento global). - Aire libre de contaminantes. - Capa de ozono. 	<ul style="list-style-type: none"> - Aire limpio. - Agua potable - Servicios de sanidad. - Alumbrado público. - Exposición a partículas tóxicas. - Manejo de desechos tóxicos. - Emisiones de gas de efecto invernadero. - Deforestación. - Cambio climático. 	<ul style="list-style-type: none"> - Marcos regulatorios (Planes estratégicos, políticas ambientales de subsidios e incentivos). - Acceso y control de los bienes de servicio. - Organismos especializados de Naciones Unidas (PNUMA, entre otros). - Tratados internacionales. - Acuerdos sobre medio ambiente. - Cooperación entre Estados, OI y ONG.

Cuadro 2.1 Fuente: elaboración propia.

2.2.- La GAI y la inserción de nuevos actores

En el tema anterior se propuso el reconocimiento de una *crisis ambiental* como consecuencia de la relación hombre-naturaleza, de igual forma, se planteó la figura de los *bienes comunes* como factor de cooperación e interés mutuo. En este apartado, se retomará la importancia de la sociedad civil en el surgimiento de nuevos actores para la configuración de la GAI.

En pleno siglo XXI, no puede negarse la responsabilidad del ser humano en el desequilibrio causado entre sistemas socioeconómicos y naturales. El desarrollo de las sociedades, la modernidad y los avances tecnológicos engañaron al hombre haciéndole creer que éste era capaz de controlar a la naturaleza. Los resultados, erosión, lluvia ácida, incremento en el nivel del mar, daño a la capa de ozono, contaminación de los mares, cambio climático, en fin, una crisis ambiental que aún tiene en jaque la preservación de los bienes comunes mundiales.

Ejemplo de lo anterior, son las alteraciones en el ambiente a causa del cambio climático,⁴⁵ entre las que se cuentan: el incremento de la temperatura media de la superficie del Planeta, entre 0.3 °C y 0.6 °C desde el siglo XIX (AEMA, 1998; citado en Steiner, 2003); el aumento en el nivel del mar; el calentamiento global de los océanos acompañado por el derretimiento de los glaciares; la alteración en las precipitaciones;⁴⁶ el impacto sobre los ecosistemas, la agricultura y la silvicultura; entre otros. Todos los hechos antes mencionados, alarmaron a sectores de la sociedad que advertían un escenario de consecuencias devastadoras si no se actuaba. El denominador común de todos los componentes del cambio climático parecía ser *el hombre y sus actividades*.

Así pues, gracias a la consciencia social, surgieron organizaciones privadas y locales que buscaban hacerse escuchar ya que el problema que estaba enfrentado la sociedad

⁴⁵Si bien la mayor parte de la comunidad internacional, acepta el problema del cambio climático como consecuencia de las actividades antropogénicas; persisten grupos que minimizan el impacto del hombre, al asegurar que la Tierra ha variado de forma cíclica y que los climas glaciales o fríos han sido dominantes durante el último millón de años, mientras que los climas interglaciares o cálidos han sido más escasos y de corta duración (Martínez & Fernández, 2004: 66-69). Lo que no puede negarse es que los océanos juegan un papel fundamental en el clima del Planeta, pues los cambios en la circulación oceánica alteran la circulación de las masas de aire.

⁴⁶Que se han incrementado en la mitad del norte de Europa y han disminuido en el Sur.

no era menor y parecía no tener repercusión en la esfera política. Sin embargo, estos nuevos actores ganarían terreno en los años setenta cuando en la Conferencia de Estocolmo (1972) se ampliaron las posibilidades de participación.

Los movimientos sociales de los años sesenta y setenta lograron un triunfo, cuando en la Conferencia de Estocolmo (1972)⁴⁷ se marcó el inicio de los esfuerzos organizados a nivel internacional para tratar el tema del ambiente, dando origen al surgimiento del PNUMA. Años más tarde, los éxitos se ampliarían con la Convención de Viena (1985) para la Protección del Ozono y el Protocolo de Montreal (1987). Ver Cuadro 2.4

Gracias a los avances que se dieron a finales del siglo XX para la protección del ambiente, hubo un importante movimiento de nuevos actores, permitiendo así una mayor interacción entre sociedad y gobiernos, de tal forma que hoy día forman parte de la GAI ya sea como objetos o sujetos del derecho ambiental internacional; cumpliendo con diferentes roles y funciones, ya sea participando en el proceso de elaboración de leyes, monitoreando su implementación, o por medio de reportes para asegurar el cumplimiento de las obligaciones (Axelrod et al 2011: 50). Se puede presumir que la contribución de cada actor dependerá de su naturaleza jurídica y de los derechos y obligaciones, garantizados por el derecho internacional, los tratados e instrumentos específicos.

Dentro de los actores que conforman el sistema de la GAI, los Estados siguen siendo los más importantes porque son ellos quienes crean, adoptan e implementan principios y leyes; establecen OI y permiten a los otros actores, participar en los procesos del sistema (Axelrod et al, 2011). Sin embargo, no son los únicos que tienen relevancia y han tenido que dar espacio a los nuevos actores. Para Peel (citado en Axelrod et al, 2011), desde mediados del siglo XX han surgido al menos 6 diferentes tipos de grupos como actores en el desarrollo de la GAI: *la comunidad científica, los grupos y asociaciones ambientalistas sin fines de lucro, las corporaciones privadas, las organizaciones legales e individuos*, entre otros. A continuación se detallan algunas:

⁴⁷Acudieron 113 países.

- La Comunidad Científica: gracias a ésta se ha activado el debate sobre los temas ambientales, además, ha contribuido con los gobiernos para que éstos trabajen en la legislación sobre temas ambientales⁴⁸. Sin duda, la experiencia de los científicos es necesaria para apoyar la toma de decisiones, así como en la elaboración de acuerdos ambientales, ya que como lo señala Haas (1990; citado en Elliott, 1998: 121), *“las redes transnacionales de conocimiento basadas en determinadas comunidades, son políticamente empoderadas a través de sus reclamos para ejercer conocimiento autorizado, motivados por una causa compartida y creencias basadas en principios”*. No obstante, para Weizsäcker (1994, citado en Elliott, 1998: 122) se debe tener en cuenta que *“la ciencia también es responsable por algunos de los cambios destructivos que han ocurrido en la Tierra”*.
- Corporaciones Internacionales: La influencia que estas ejercen sobre los gobiernos a la hora de la formulación de políticas ambientales, las convierten en actores influyentes dentro del ámbito de la GAI ya que es indiscutible que los intereses de estas corporaciones influyen en la toma de decisiones, su poder compra voluntades como en el caso de DuPont o Monsanto. Por lo anterior, se requieren mecanismos eficaces que persuadan u obliguen a las Corporaciones Internacionales para que trabajen en conjunto en pro de los bienes comunes de la humanidad.
- Sociedad Civil: es la expresión de una visión alternativa de la práctica política, con visiones normativas y de transformación que enfatizan la democratización, la participación, el empoderamiento de las voces marginadas, la justicia y equidad, así como la descentralización. En otras palabras, es *“un medio efectivo para garantizar un cambio, por medio de aquellos directamente afectados”* (Hontelez, 1998; citado en Elliott, 1998: 131).

⁴⁸La revaloración de los estándares ambientales provienen de la investigación científica. Uno de los grupos más activos es la *Union of concerned scientists. Science for a healthy planet and safer world*, del que forma parte el Dr. Mario Molina (Premio Nobel de química, 1995) y el Dr. Peter Frumhoff.

2.2.1.- Las ONG

Mención aparte merecen las Organizaciones No Gubernamentales ya que históricamente han desempeñado un rol importante en el desarrollo del derecho ambiental internacional ya que estos actores han servido como fuente de información, tanto en el trabajo de investigación como en la toma de decisiones políticas.

En el ámbito ambiental, frustrados por la falta de acciones políticas, ciudadanos y asociaciones privadas saltaron a la escena internacional para integrar ONG, diseñadas para incrementar la presión en pro de los cambios requeridos para proteger el ambiente, y en algunos casos, tomando acción por cuenta propia ya que estos actores han logrado implementar múltiples herramientas para conseguir sus metas, incluyendo: la investigación de problemas ambientales, cabildeando en gobiernos nacionales e internacionales, ejerciendo presión sobre los OI y las corporaciones, monitoreando las acciones de los gobiernos, construyendo coaliciones a favor de políticas públicas, promoviendo la consciencia sobre los problemas ambientales, etc.

Algunas de las primeras ONG enfocadas en temas ambientales fueron *la Sociedad para la protección de los pájaros* (fundada en GB en 1889) y el *Sierra Club* (fundado en EEUU en 1892). Sin embargo, los primeros en ver los problemas ambientales más allá de sus fronteras fueron los europeos, así en 1903, Gran Bretaña creó la primera ONG internacional *Society for the Preservation of the Wild Fauna of the Empire* y en 1913, crearía *la Comisión para la protección de la Naturaleza* (CIPN por sus siglas en inglés) misma que en 1947 se convertiría en la primera ONG Internacional con un interés en problemas ambientales.

A pesar de los primeros avances en la consolidación de ONG en pro del ambiente, el surgimiento masivo no se dio sino después de la Segunda Guerra Mundial. Aunque la evolución de las ONG, se materializaría hasta el surgimientos de *Friends of the Earth* (FoE, fundada en EEUU en 1969) y de Greenpeace (1971). Desde entonces, se ha visto el surgimiento de una plétora de ONG ambientalistas, el *World Directory of Environmental*

Organizations listó 2, 500 organizaciones ambientales en su edición del 2001, (Axelrod et al, 2011: 101).⁴⁹

Como se señaló anteriormente, las ONG ambientalistas lograron ganar presencia en el ámbito internacional gracias a su presencia en la Conferencia de Estocolmo (1972) en la que participaron más de 400 ONG.⁵⁰ Ésta fue la primera conferencia en la que Estados, OI y ONG se sentaron juntos para buscar soluciones globales ante la emergente crisis ambiental y algunos de los principales aportes de las ONG a la GAI, se reflejaron en los reportes de Estocolmo, Río y Johannesburgo, los cuales, fueron influenciados por las investigaciones realizadas por las ONG.

Las ONG también han jugado un importante rol como oponentes a determinadas políticas gubernamentales, evidenciando las fallas de la política doméstica de sus países y exteriorizando el problema, logrando ejercer presión internacional. Además han servido como modelos para los programas de gobierno y han logrado construir coaliciones internacionales.

2.2.2.- Clasificación de las ONG

Para comprender el papel de las ONG como actores de la GAI, se presenta el cuadro 2.2, en el que se clasifican a las ONG con base en su ideología, estructura y ámbito. Se debe considerar, que una ONG puede encajar en más de una clasificación ya que estas organizaciones mutan, se fusionan o surgen nuevas, es decir, están en constante evolución y se identifican por su tamaño, sus metas, sus objetivos, su durabilidad, su estabilidad, credibilidad, recursos e ideología.

Cabe resaltar que las funciones de las ONG varían de país en país, más si éstos son industrializados o en desarrollo; en los países pobres, las ONG están ubicadas en pequeñas regiones que tratan de empoderar a los pobladores para actuar frente a las grandes compañías que destruyen sus recursos, un ejemplo de esto fue la *Chipko Andalan* en la India (1973-1974), quien impulsó el movimiento “*hug trees*” para que los pobladores se unieran, formando un cinturón humano, para proteger los árboles de la

⁴⁹Sim embargo, de las 100 ONG más poderosas sólo 3 corresponden a temas ambientales.

⁵⁰Su trabajo se centró en el ámbito local o nacional, sin embargo la globalización las ha llevado a crear redes de ONG.

tala insaciable de las grandes compañías de madera; o en Kenia *The Green Belt Movement*⁵¹ que hizo un llamado a la población para que buscara áreas públicas en dónde sembrar plántulas, que con el paso del tiempo formarían cinturones de árboles (Axelrod et al, 2011: 100).

Clasificación de las ONG.

Clasificación	Ideología	Estructura	Ámbito
ONG en países industrializados (Norte)	Se enfocan en las consecuencias ambientales del desarrollo industrial y el consumismo.	Federaciones de grupos nacionales o internacionales, creados para facilitar la comunicación y la cooperación entre los miembros.	Trabajan en conjunto con funcionarios electos, burócratas y corporaciones.
ONG en países en desarrollo (Sur)	Se enfocan en los problemas ambientales que originan pobreza e inequidad, como consecuencia del sistema económico mundial.	Grupos con membresía universal.	Conseguir fondos y distribuirlos.
ONG conservadoras. ⁵²	Grupos pragmáticos que trabajan para lograr un cambio dentro de los procesos de política ya establecidos.	Grupos con membresía internacional, sus intereses van más allá de una región pero no son necesariamente globales.	Campañas y organización de protestas públicas.
Organizaciones verdes.	Buscan cambios fundamentales entre la relación hombre-hombre y hombre-naturaleza.	Grupos regionales, interés restringido en un continente o región.	Promueven la cobertura mediática de los problemas ambientales.
Organizaciones radicales. ⁵³	Usan la confrontación para llamar la atención de los problemas ambientales y argumentan que los procesos de política convencional son parte del problema.	Grupos nacionales con orientación en temas internacional.	Litigan y monitorean la implementación de leyes ambientales.
ONG representativas	Representan el punto de vista de grupos socioeconómicos con intereses en el debate internacional: mujeres, minorías, empresarios.		Intercambio de información, trabajos de investigación, adquisición y manejo de propiedades.

Cuadro 2.2 Fuente: Elaboración propia con información de Axelroad et al, 2011: 105-106.

⁵¹Su fundadora, Wangari Maathi ganó el Nobel en 2004. Ha sido la primera mujer africana y la primer ambientalista en ser galardonada con este premio.

⁵² Entre estas ONG se encuentran la *National Wildlife Federation, Sierra Club, WWF*, entre otros.

⁵³ Como *Friends of the Earth*.

2.3.- Instituciones y mecanismos de la Gobernanza Ambiental Internacional

Para lograr el fortalecimiento del sistema de la GAI, se requiere de instituciones, mecanismos y marcos operables en los diversos niveles de gobierno. Sin embargo, dichos instrumentos han resultado insuficientes a la hora de afrontar problemas globales, como en el caso del cambio climático, además, los trabajos en materia ambiental rara vez pasan de la firma y su ejecución queda supeditada a la buena voluntad de las partes. Pese a todo, los avances a nivel internacional permiten señalar que no se debe atribuir el posible fracaso de la gobernanza a la falta de un gobierno global sino a la brecha que existe entre los países miembros del sistema internacional.⁵⁴ Por lo tanto, en este apartado se propone considerar a las instituciones ambientales ya existentes y a sus instrumentos jurídicos con el fin de discernir si estos se pueden adecuar a un sistema de gobernanza eficaz.

Anteriormente, se señaló que es en la década de los setenta cuando crece el interés por la cuestión ambiental mismo que se reflejaría en la institucionalización y formulación de políticas ambientales. A pesar de que en ese entonces la crisis ambiental estaba lejos de reconocerse como un problema global, no pasaría mucho tiempo para que la comunidad internacional mostrara su preocupación sobre el tema y se diera paso a una proliferación de Acuerdos Multilaterales sobre el Medio Ambiente (AMUMA). Actualmente, existen alrededor de 500 AMUMA y una plétora de Organizaciones Internacionales involucradas en temas ambientales (Kanie & Haas, 2004).

A pesar de los avances logrados, no ha resultado fácil coordinar soluciones para la crisis ambiental, la figura del Estado Moderno aún no ha sido superada por los gobiernos y esto ha dificultado el avance hacia un sistema de gobernanza internacional funcional. Lo anterior, de ninguna forma involucra la desaparición del poder del Estado, más bien, implica su evolución. A lo que se aspira, es a poder concretar un mayor grado de cooperación cuasi institucionalizada entre los diversos actores involucrados, por medio

⁵⁴ Para Leff (1998a: 156), la brecha entre las naciones es el resultado de la transferencia de la riqueza generada mediante la sobreexplotación de los recursos y la fuerza de trabajo de los países dominados hacia los países dominantes. La transferencia de tecnología, si bien es necesaria para el “desarrollo de los subdesarrollados”, no representa la solución al problema de inequidad, por lo tanto, el giro hacia un modelo sostenible seguirá siendo un reto ante el actual modelo económico.

de un “*cálculo de costo-beneficio*” (Gilpin, citado en Dougherty et al, 1993) en el que se obtenga el compromiso real de Estados, OI, ONG y Sociedad Civil.

2.3.1.- Los organismos e instituciones ambientales.

Al interior del Sistema de Naciones Unidas, el tema del ambiente ha sido tratado por diversos órganos de la ONU, entre ellos: El Consejo Económico y Social (ECOSOC), la Corte Internacional de Justicia, la Secretaría General, Agencias Especializadas y Órganos subsidiarios; todos los anteriores abordan temas ambientales en sus respectivos mandatos. Sin embargo, solamente el PNUMA, la Comisión Sobre el Desarrollo Sostenible (CSD) y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF por sus siglas en inglés), están directamente relacionados con la gobernanza ambiental internacional, hasta donde sus mandatos se los permiten.

2.3.1.1.- *La Corte Internacional de Justicia*

La Corte Internacional de Justicia es el principal órgano judicial de la ONU y está encargada de decidir, conforme al Derecho Internacional, *sobre las controversias de orden jurídico entre Estados y de emitir opiniones consultivas respecto a cuestiones jurídicas* que pueden serle sometidas por órganos o instituciones especializadas de la ONU (CIJ).

La mayor parte de los tratados y convenciones para la protección ambiental, adoptados desde mediados de los años ochenta, incluyen disposiciones para la presentación de las disputas que surjan de su interpretación y aplicación ante la CIJ. En cuestión ambiental son pocas las decisiones que han sido abordadas por la CIJ, entre ellas:

- El establecimiento de una cámara de siete miembros (1993) para asuntos ambientales de acuerdo al art. 21(1) del Estatuto de la Corte, y
- La decisión en asuntos relativos a la protección del ambiente como:
 - o El caso de pruebas nucleares (orden de junio 22, 1973), la legalidad del uso por parte de Estado de armas nucleares (opinión consultiva de Julio 8, 1992) y la legalidad del Tratado para uso de armas nucleares (opinión consultiva de Julio 8, 1992).

- El caso de Nauru vs Australia *Certain Phosphate Lands in Nauru* (Juicio de Junio 26, 1992) y el caso Gabcikovo-Nagymaros Hungría vs Eslovaquia (Juicio de Septiembre 25, 1997).

2.3.1.2.-Fondo para el Medio Ambiente Mundial

Werksman (citado en Kanie & Haas, 2004) señala que la principal responsabilidad del GEF es operar los mecanismos financieros de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) y de la Convención sobre la Diversidad Biológica (CDB). Este mecanismo sirve como “*medio para canalizar los fondos donados por los países desarrollados, por medio de proyectos elegibles, a los países en desarrollo*”, de acuerdo a los objetivos del GEF; quien también se encarga de canalizar fondos a los *países en desarrollo y con economías en transición* para la protección de aguas internacionales y así prevenir el agotamiento de la capa de ozono. Tanto el PNUD, el PNUMA y el Banco Mundial (BM) actúan como agencias de implementación para el GEF, ayudando al desarrollo de los países a través del diseño e implementación de proyectos elegibles.

El Consejo del GEF está integrado por aquellos países que han acordado participar en el mismo.⁵⁵ Los países se unen a este fondo enviando una notificación de participación y si ellos lo desean, pueden contribuir al fondo fiduciario sometiendo un instrumento de compromiso. El problema del GEF reside en las diferencias que surgen entre sus estructuras para la formulación de políticas y las estructuras que gobiernan en los AMUMA, a los que en teoría el GEF debería servir; pero como este último no es una institución autónoma, no tiene la facultad para comprometerse en relaciones *formalmente legales* con otras instituciones autónomas.

2.3.1.3.- Organización Meteorológica Mundial

La WMO (por sus siglas en inglés)⁵⁶ es un organismo especializado de la ONU que viene realizando estudios desde 1951, sobre la influencia que tiene el CO₂ en la atmósfera. Dicho de otro modo, es “*el portavoz autorizado acerca del estado y del comportamiento*

⁵⁵ México participa desde el 17 de Julio de 1994.

⁵⁶Su predecesora fue la Organización Meteorológica Internacional (OMI) fundada en 1873.

de la atmósfera terrestre, su interacción con los océanos, el clima que produce y la distribución resultante de los recursos hídricos” (WMO).

Este OI es importante dentro de la configuración de la GAI ya que promueve la cooperación entre países, para la creación de redes de observación: meteorológicas, climatológicas, hidrológicas y geofísicas; así como para el intercambio, proceso y normalización de los datos, y transferencia de tecnología, formación e investigación. Cabe señalar que el 90% de los desastres naturales se relacionan con el tiempo, el clima y el agua (WMO).⁵⁷

El WMO está integrado por un Congreso Meteorológico Mundial, un Consejo Ejecutivo, presidente, vicepresidente, asociaciones regionales, comisiones técnicas y documentos. El congreso es el órgano supremo, pues es quien determina las políticas generales que se han de seguir para el cumplimiento de los fines de la organización,⁵⁸ entre otras.

2.3.1.4.- La Organización Internacional del Ambiente

Geoffrey Palmer en 1991, propuso la creación de *“una agencia internacional ambiental, con poder y autoridad real”* dentro del Sistema de Naciones Unidas. La IEO (por sus siglas en inglés) se basaría sobre el modelo de la OIT.⁵⁹De acuerdo con Palmer, la IEO debería estar compuesta *por “una conferencia general: 20 representantes del gobierno, 10 representantes de organizaciones de negocios, 10 representantes de la secretaría general y organizaciones ambientales, con dos delegados representando a cada uno de los anteriores”* (Kanie & Haas, 2004: 26). Ciertamente, la propuesta no logró el apoyo de la comunidad internacional y el deseo de un Organización Mundial del Ambiente se quedó en la retórica.

Como se pudo observar, son pocos los OI realmente especializados en asuntos ambientales, sin embargo, hay un importante número de organismos que dentro de sus funciones tratan de manera indirecta el tema ambiental y que debieran colaborar entre sí

⁵⁷Los programas de la WMO proporcionan información esencial para emitir avisos anticipados en caso de desastre natural.

⁵⁸ Cada cuatro años reúne a los representantes de los países Miembros para determinar los objetivos a seguir. Actualmente cuenta con 191 Estados y Territorios miembros.

⁵⁹La cual cuenta con una representación tripartita entre gobierno, industria y empleados.

para obtener mejores resultados. El Cuadro. 2.3 señala los OI involucrados en temas ambientales.

Organizaciones Internacionales con funciones en materia ambiental.

Organización	Rol en relación con el ambiente
<i>African Development Bank</i> (Banco Africano de desarrollo)	Desarrollo de las capacidades, impacto ambiental, manejo de recursos de agua.
<i>Asian Development Bank</i> (Banco Asiático Ambiental)	Desarrollo de las capacidades, impacto ambiental, manejo del recurso del agua.
<i>European Bank for Reconstruction and Development</i> (Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo)	Desarrollo de las capacidades, desarrollo sustentable.
<i>Food and Agricultural Organization</i> (Organización para la Agricultura y la Alimentación)	Sector forestal, agricultura sustentable.
<i>Global Environmental Facility</i> (Fondo Para el Medio Ambiente Mundial)	Desarrollo de las capacidades
<i>Inter-American Development Bank</i> (Banco Interamericano de Desarrollo)	Desarrollo de las capacidades, desarrollo sustentable.
<i>International Atomic Energy Agency</i> (Agencia Internacional de Energía Atómica)	Seguridad Nuclear.
<i>Intergovernmental Authority on Development</i> (Autoridad intergubernamental para el Desarrollo)	Protección ambiental y seguridad alimenticia.
<i>International Labor Organization</i> (Organización Internacional del Trabajo)	Agricultura sustentable.
<i>International Maritime Organization</i> (Organización Internacional Marítima)	Contaminación marina.
<i>International Whaling Commission</i> (Comisión Ballenera Internacional)	Conducta de las Ballenas.
<i>Helsinki Commission</i> (Comisión de Helsinki).	Mantener y mejorar la marina báltica.
<i>North American Commission for Environmental Cooperation</i> (Comisión Para la Cooperación Ambiental)	Cuidado de las leyes ambientales de los miembros del NAFTA.
<i>UN Center for Science and Technology Development</i> (Ciencia, Tecnología y Sectores de Producción)	Transferencia de tecnología.
<i>UNICEF United Nations International Children's Emergency Fund</i> (Fondo de Emergencia de las Naciones Unidas para la Infancia)	Pobreza y el medio ambiente.
<i>United Nations Commissions for Human Settlements</i> (Fondo de Emergencia de las Naciones Unidas Para la Infancia)	Medio ambiente para los refugiados.
<i>United Nations Development Programme UNDP</i> (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo)	Desarrollo sustentable.
<i>United Nations Environment Programme UNEP</i> (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente)	Coordinación de política.
<i>UN Commission for Sustainable Development</i> (Comisión de la ONU para el Desarrollo Sostenible)	Implementación de la agenda 21.
<i>UN Population FUND</i> (Fondo de las Naciones Unidas Para la Población)	Manejo de la población.
<i>UN University</i> (Universidad de las naciones Unidas)	Desarrollo de las capacidades.
<i>World Bank</i> (Banco Mundial)	Desarrollo de las capacidades, desarrollo sustentable.
<i>World Health Organization</i> (Organización Mundial de la Salud)	Calidad del agua.
<i>World Meteorologist Organization</i> (Organization Mundial Meteorológica)	Cambio del clima.
<i>World Tourism Organization</i> (Organización Mundial del Turismo)	Ecoturismo.
<i>World Trade Organization</i> (Organización Mundial de Comercio)	Comercio y problemas ambientales.

Cuadro 2.3 Fuente: Adaptación de Kanie & Haas (2012: 75).

2.3.2.- Los Acuerdos Multilaterales sobre el Medio Ambiente.

Como se señaló al inicio de este apartado, existen cientos de AMUMA⁶⁰ relacionados con temas ambientales. Quizás, deba atribuirse al hecho de que éstos constituyen el principal instrumento de derecho internacional con el que cuentan los países cuando trabajan en conjunto sobre asuntos ambientales. Al menos, de los más de 500, se tienen identificados 280 acuerdos que han sido diseñados “*exclusivamente*” para tratar problemas ambientales (Kreilhuber, 2010).

Por regla general, el término AMUMA ha sido adoptado para hacer referencia a los instrumentos internacionales “*jurídicamente vinculantes*” a través de los cuales, los gobiernos nacionales se comprometen a alcanzar determinados objetivos ambientales. Los acuerdos pueden adoptar diversas formas, tales como: *convención, tratado*,⁶¹ *acuerdo, carta, acto final, pacto o protocolo* (Kreilhuber, 2010: 4). Al igual que en otros acuerdos internacionales, los AMUMA solo obligan a los Estados firmantes, aunque, pudieran afectar a un país que no forme parte del mismo, ya sea por restricciones al comercio u otras. Dicho sea de paso, estos acuerdos pueden dividirse en vinculantes y no-vinculantes: los primeros incluyen a los tratados, convenciones, acuerdos, protocolos, pactos, cartas y enmiendas, mientras que los segundos, involucran a las resoluciones, decisiones, declaraciones y recomendaciones (Kreilhuber, 2010).

A grandes rasgos, la finalidad de un AMUMA radica en proteger la salud pública y el ambiente; contribuir a una mejor gobernanza; estrechar las relaciones entre los Estados; fomentar la solidaridad entre los diversos actores internacionales; apoyar con asistencia financiera y tecnológica; lograr beneficios económicos; facilitar los cambios dentro de la política interna de los países y contribuir a la protección del ambiente. Sin embargo, no todos los objetivos se cumplen, ya que como señalaba Olson (citado en Ostrom, 2011), no siempre se logra que los individuos, en este caso los Estados y OI, cooperen por el simple hecho de alcanzar un bien común.

⁶⁰Instrumento jurídicamente vinculante entre dos o más Estados nacionales que se ocupa de algún aspecto del medio ambiente.

⁶¹De acuerdo a la Convención de Viena de 1969, un tratado es un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya sea que conste de uno o más instrumentos.

Si bien, la implementación de acuerdos data de la formación del Estado Nación de Westfalia (1648), pasaron cientos de años para que los AMUMA florecieran dentro del sistema internacional; ya que solo después de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano (1972), estos instrumentos desempeñaron un rol importante en la configuración de las relaciones internacionales en materia ambiental.

Hoy en día, evaluar la eficacia que ha tenido cada uno de los AMUMA resultaría una tarea titánica, por lo tanto, en esta sección se dará prioridad a los instrumentos relacionados con el cambio climático. Para ver los principales AMUMA contenidos en la ONU, revisar Cuadro 2.3

2.3.2.1.- Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático es el principal instrumento internacional para la protección del ambiente, en referencia al calentamiento global. Por lo tanto, es clave en el funcionamiento del *régimen de cambio climático*, el cual será desarrollado más adelante; esta convención surgió a finales del siglo XX y ha sido una de las más analizadas, al igual que, una de las menos exitosas.

En 1990, cerca de Washington, la ONU acordó iniciar los trabajos de negociación para lograr los consensos que facilitarían la realización de la CMNUCC. La reunión fue presidida por el entonces embajador francés, al tiempo que la negociación era dividida en dos grupos: el primero de ellos, fijaría los mecanismos para la instrumentación de la Convención y sería copresidida por la representante de Canadá y el embajador de Vanuatu; el segundo grupo, sería el encargado de los compromisos y estaría presidido por los embajadores de Japón y de México⁶² (Martínez & Fernández, 2004)

En el marco de las negociaciones, no sólo se abordarían los problemas relacionados con el calentamiento global, sino que se expondrían las profundas diferencias entre los distintos grupos de países, sobre todo en temas socioeconómicos, de tecnología y de desarrollo; estos grupos formarían parte de lo que se sería la Conferencia de las partes

⁶²Edmundo de Alba. Premio Nobel de la Paz 2007 y asesor del PICC.

(COP)⁶³, y en las negociaciones de la CMNUCC expondrían sus intereses (Axelrod et al, 2011):

- La Unión Europea: conformada por los 27 Estados miembros, apoyaba medidas estrictas para reducir las emisiones de gas de efecto invernadero (GEI), así como el establecimiento de un calendario en el que se indicaran las fechas límite para el cumplimiento de los objetivos.
- Grupo Paraguas: integrado por Rusia, Islandia, Ucrania, Japón, EEUU, Canadá, Australia, Noruega y Nueva Zelanda, buscaba mecanismos para minimizar el impacto que sufrirían las economías, a causa de las estrictas medidas de reducción en las emisiones de GEI, a través de la implementación de nuevos esquemas de mercado.
- La OPEC: evidenciaba su preocupación por el impacto que tendrían las nuevas medidas de restricción sobre el valor de sus exportaciones de petróleo y de gas natural, ya que sus economías dependían, y aún lo siguen haciendo, de dichas exportaciones.⁶⁴
- AOSIS: también conocida como la Alianza de los Pequeños Estados Insulares, apoyaba las estrictas medidas para la reducción de emisiones de GEI así como el establecimiento de un calendario, para cumplir con los objetivos propuestos. Para ellos, resolver el problema del cambio climático, era una cuestión de supervivencia.
- G77 y China países en desarrollo: su atención estaba puesta en el conflicto que les ocasionaría la implementación de las medidas de reducción, tanto en lo económico como en lo social, ya que lo propuesto en la Convención parecía atender contra su desarrollo y les generaba inseguridad sobre sus recursos financieros.
- Grupo de países menos adelantados: integrado por 49 países, buscaban asegurar recursos para reducir su vulnerabilidad frente al cambio climático.

⁶³ La Conferencia de las Partes es el órgano supremo y fue establecida en virtud del artículo 7 de la CMNUCC.

⁶⁴Según la OPEP, las medida propuestas en la Convención, podrían reducir hasta en seis millones de barriles de petróleo por día, del total de exportaciones (Martínez & Fernández, 2004).

- Grupo de Integridad Ambiental: integrado por México, República de Corea y Suiza, buscaba garantizar la integridad del ambiente a través del régimen de cambio climático.
- Grupo de países africanos: integrado por 53 miembros; buscaba asegurar recursos para reducir la vulnerabilidad del impacto del cambio climático y mejorar el desarrollo de sus capacidades.
- CACAM: integrada por Asia central y caucásica, Albania y Moldavia, tenía mayor preocupación por aclarar el estatus de sus miembros dentro del régimen ya que algunos de ellos no existían cuando las negociaciones iniciaron.

Finalmente, la Convención se firmó durante la Cumbre de Río (1992). Su mayor éxito fue la amplia participación de los países miembros del sistema de Naciones Unidas en la que todos países adquirieron compromisos como el de hacer reportes sobre la situación de sus emisiones de GAI, además se establecieron mecanismos para el intercambio de información.

El objetivo de la CMNUCC puede encontrarse en su art. 2, que a la letra señala que busca *“lograr la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero (GEI) en la atmosfera”* (Martínez & Fernández, 2004: 87). Por lo tanto, serán considerados GEI todos *“aquellos componentes gaseosos de la atmósfera, tanto naturales como antropogénicos, que absorben y remiten radiación infrarroja a la Tierra”* (PNUMA).

A pesar de los avances de la Convención, la realidad es que hoy en día se sigue debatiendo sobre las *“responsabilidades comunes pero diferenciadas”* (Martínez & Fernández, 2004: 150), lo anterior, ha dificultado que la CMNUCC contribuya de manera eficaz en la configuración de la gobernanza ya que los consensos entre los firmantes de dicho instrumento, aún se encuentran lejos de anteponer el interés global sobre sus intereses particulares, muestra de ello es el Protocolo de Kyoto que ha evidenciado lo anterior en su máxima expresión.

2.3.2.2.- Protocolo de Kyoto

Cinco años después de la firma del CMNUCC, durante la tercera Conferencia de las Partes, se aprobó el texto del Protocolo de Kyoto (1997). Lo trascendental de este instrumento reside en el compromiso adquirido,⁶⁵ para reducir las emisiones de seis gases de efecto invernadero: bióxido de carbono (CO₂), metano (CH₄), óxido nitroso (N₂O), hidrofluorocarbonos (HFCS), perfluorocarbonos (PFCS) y hexafluoruro de azufre (SF₆).

El Protocolo, incluye tres mecanismos (art. 6, 12 y 17)⁶⁶ diseñados para incrementar el *costo-efectividad* de la mitigación del cambio climático, creando opciones para que las partes, puedan reducir sus emisiones o aumentar sus sumideros de carbono fuera del país de origen. En el Capítulo 3 se retomará la discusión considerando la última enmienda de Doha (2012).

2.3.2.3.- Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático

El panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (PICC), fue establecido por el PNUMA y la WMO en 1998 (Axelrod et al, 2011: 35) y se le asignó como función primordial, evaluar la información científica disponible sobre el tema, así como valorar los impactos ambientales y socioeconómicos del cambio climático, y formular estrategias de respuesta.

La importancia del PICC se le atribuye a su estatus como *órgano intergubernamental de corte científico y técnico*. Lo conforman un presidente, una mesa directiva o de consejo, una secretaría de apoyo y tres grupos de trabajo. Dentro de estos últimos se encuentran: el grupo científico; grupo de vulnerabilidad, impactos y adaptación y, el grupo de respuesta o mitigación. Las actividades de este órgano son financiadas por medio de un fideicomiso, administrado por la secretaría de apoyo, misma que recibe contribuciones de la WMO y del PNUMA. El PICC produce informes de evaluación de forma periódica, sobre las causas, impactos y posibles estrategias de respuesta ante el cambio climático

⁶⁵En el Protocolo se establecía el compromiso de 39 países desarrollados para reducir sus emisiones de GEI en no menos de 5% respecto a sus emisiones de 1990 (Martínez & Fernández, 2004).

⁶⁶Art. 6 relativo a la instrumentación conjunta, art. 12 respecto al mecanismo de desarrollo limpio y art. 17 respecto al comercio de emisiones.

(Martínez & Fernández, 2004). Actualmente, todos los países miembros de la ONU y de la WMO son miembros del PICC y de sus grupos de trabajo.

Tratados Multilaterales de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente (Vinculados al cambio climático)

Convención	Protocolos
Convención sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a larga distancia. Ginebra, 13 de noviembre de 1979	a). Protocolo de la Convención de 1979 sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a larga distancia relativo a la financiación a largo plazo del programa concertado de vigilancia continua y evaluación de la transmisión a larga distancia de sustancias contaminantes atmosféricas en Europa (EMEP). Ginebra, 28 de septiembre de 1984
	b). Protocolo de la convención sobre la contaminación atmosférica a larga distancia, de 1979, sobre reducción de las emisiones de azufre o sus flujos transfronterizos en al menos 30 por ciento. Helsinki, 8 de julio de 1985
	c). Protocolo de la convención sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a larga distancia de 1979, relativo a la lucha contra las emisiones de óxido de nitrógeno o sus flujos transfronterizos. Sofía, 31 de octubre de 1988
	d). Protocolo de la Convención de 1979 sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a larga distancia, relativo a la reducción de las emisiones de compuestos orgánicos volátiles o sus flujos transfronterizos. Ginebra, 18 de noviembre de 1991
	e). Protocolo a la Convención de 1979 sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a larga distancia relativo a la reducción ulterior de emisiones de azufre. Oslo, 14 de junio de 1994
	f). Protocolo a la Convención de 1979 sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a larga distancia relativo a los metales pesados. Aarhus, 24 de junio de 1998
	g). Protocolo a la Convención de 1979 sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a larga distancia relativo a los contaminantes orgánicos persistentes. Aarhus, 24 de junio 1998
	h) Protocolo de Basilea sobre responsabilidad e indemnización por daños resultantes de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación. Göteborg (Suecia), 30 de noviembre de 1999
Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono. Viena, 22 de marzo de 1985	a). Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono. Montreal, 16 de septiembre de 1987
	b). Enmienda al Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono. Londres, 29 de junio de 1990
	c). Enmienda al Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono. Copenhague, 25 de noviembre de 1992
	d). Enmienda al Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono. Montreal, 15 y 17 de septiembre de 1997
	e). Enmienda del protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono. Beijing, 3 de diciembre de 1999
Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático. Nueva York, 9 de mayo de 1992	a). Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, concertado en Nueva York el 9 de mayo de 1992. Kyoto, 11 de diciembre de 1997
Convenio sobre la Diversidad Biológica. Río de Janeiro, 5 de junio de 1992	a). Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología del convenio sobre la diversidad biológica. Montreal, 29 de enero de 2000.
Convención sobre el acceso a la información y la participación del público en el proceso de toma de decisiones y el acceso a la justicia en temas medioambientales. Aarhus (Dinamarca), 25 de junio de 1998	a). Protocolo sobre registro sobre emisiones y transferencia de contaminantes. Kiev, 21 de mayo de 2003

Cuadro 2.4 Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de la ONU.

2.3.2.4.- Régimen internacional sobre cambio climático

Para terminar de analizar la importancia de los instrumentos ambientales, dentro del ámbito de la GAI, es necesario adentrarse en el tema de los regímenes internacionales,⁶⁷ entendidos como *“aquellos sistemas internacionales dinámicos de administración y regulación, dentro de un sector específico”* (Axelrod et al, 2011: 70). En otras palabras, es un sistema de principios, normas, reglas, procesos operativos e instituciones creadas y aceptadas por los actores involucrados, para regular y coordinar acciones sobre un tema en particular dentro del campo de las relaciones internacionales.⁶⁸

Quizás, pueda confundirse el objetivo de los regímenes internacionales con el de la gobernanza internacional. Sin embargo, ambos representan sistemas diferentes, aunque complementarios; los dos surgen de la necesidad de los Estados por llegar a acuerdos sobre problemas comunes, la diferencia estriba en que los regímenes se extienden para obligarlos a renunciar a su soberanía frente a un sistema permanente para la toma de decisiones (Axelrod et al, 2011: 96), sobre un tema específico y bien definido, limitando a los actores. Mientras que la gobernanza, implica *“la suma de organizaciones, instrumentos de política, financiación, mecanismos, reglas, procedimientos y normas”* (Kreilhuber, 2010: 4) que buscan responder a la pregunta de cómo está configurado el mundo, cómo se ejerce el poder y la autoridad, para así, lograr redes de cooperación (Weiss & Wilkinson, 2014b).

Los regímenes de los que se puede hablar hoy en día, relativos al ambiente, son: régimen de ozono estratosférico,⁶⁹ biodiversidad global, especies migratorias, comercio de especies en peligro de extinción, protección de los humedales, vertido de océanos, desertificación, sustancias químicas tóxicas, calentamiento global, entre otros. Con todo,

⁶⁷Los regímenes ambientales internacionales están compuestos por los tratados y acuerdos internacionales, organizaciones intergubernamentales, normas y principios vinculantes y no vinculantes, instituciones relevantes locales y nacionales, asociaciones no gubernamentales e instituciones privadas, que definen e implementan políticas en diferentes áreas tales como el cambio climático, la contaminación de los mares, etc.

⁶⁸Por ejemplo, la no proliferación nuclear.

⁶⁹El régimen del Ozono es el conjunto de principios integrados, normas, reglas y procesos que han sido creados por los Estados para regular y coordinar acciones para intentar proteger el ozono estratosférico de la Tierra. Uno de los principales acuerdos que configura a este régimen es el Convenio de Viena de 1987 para la protección de ozono (Cuadro. 2.3 para ver los instrumentos correspondientes a este Convenio).

no debe menospreciarse la importancia de estos regímenes ya que se requirieron de muchos años para su creación. Sin embargo, debe reconocerse que algunos, como el régimen contra el cambio climático, siguen siendo débiles y no aportan de forma explícita a la consumación de la GAI.

Así, el régimen sobre cambio climático está integrado por principios, normas, reglas y procesos contenidos en la CMNUCC y en el protocolo de Kyoto (1997), así como por las OI interconectadas con estos acuerdos, incluyendo la Secretaria del Clima, quien lleva día a día las operaciones del régimen, el PICC, el programa del GEF, y la COP. El objetivo de este régimen es la estabilización de las concentraciones de GEI en la atmósfera, a un nivel que pueda prevenir los daños antropogénicos que interfieren con el sistema del clima y así permitirle al ecosistema una adaptación natural al cambio climático y asegurar la producción de alimentos y el desarrollo económico de forma sostenible. (Axelrod et al, 2011: 117)

En definitiva, los regímenes ambientales han contribuido en la consolidación de los instrumentos de la GAI, aunque, siguen existiendo algunos factores que dificultan a los gobiernos, la creación e implementación de políticas y regímenes ambientales internacionales efectivos, entre ellos: obstáculos sistémicos, obstáculos procesales,⁷⁰ falta de condiciones óptimas y necesarias⁷¹ y, obstáculos propios de los problemas ambientales.⁷² Por lo anterior, es difícil lograr una cooperación real ya que como lo señalan Axelrod et al (2011: 78) *“la anarquía es una característica que define la estructura internacional”*. Además, aún no se ha entendido que el *sistema ecológico* es independiente de la política global, es decir, que las consecuencias de los cambios en el ambiente provocados por el hombre, tienen alcances geográficos que no respetan las fronteras de los países.

⁷⁰Al tratar con Estados soberanos, nada les obliga a unirse a los acuerdos internacionales. Sumando la lenta implementación y desarrollo de los regímenes.

⁷¹El vínculo entre intereses económicos e intereses políticos.

⁷² La falta de certitud sobre el daño real al ambiente

2.4.-Los retos del sistema internacional frente al nuevo rumbo

A pesar de que autores como Kenneth Waltz (Kanie & Haas, 2004: 88) y Axelrod et al (2011) consideran que la naturaleza del sistema internacional es “anárquica”, sí se puede hablar de cooperación entre instituciones ya que solo a través de dicha cooperación, se determina el dinamismo de las relaciones internacionales.

Sin embargo, las instituciones e instrumentos ambientales que coadyuvan en la configuración de la GAI, se enfrentan a cuatro problemas específicos, de acuerdo a Kanie & Haas (2004: 15-16), y que pueden resumirse como sigue:

- Primero, se tienen “*eslabones perdidos entre las diversas instituciones para la formulación de políticas y su posterior implementación*”. Es decir, a pesar de abordar temas que les son comunes, las instituciones no cuentan con mecanismos que permitan una colaboración directa que facilite la obtención de recursos ya que trabajan de forma individual sin buscar resultados colectivos.
- Segundo, existe una “*superposición o conflicto entre las diferentes funciones*” que desempeñan las instituciones, lo cual dificulta la puesta en marcha de las políticas adoptadas.
- Tercero, no se tiene “*un gran alcance por parte de las instituciones competentes*”, cuyos mandatos están directamente relacionados con la GAI; un ejemplo de lo anterior sería el PNUMA el cual solamente funciona “*como un catalizador del sistema de Naciones Unidas con una pequeña secretaria en términos de personal y presupuesto*”.
- Cuarto, las instituciones ambientales multilaterales “*no han capturado las iniciativas de numerosos actores como las ONG en cuestión de formulación de políticas*”. Si el trabajo realizado por las ONG no es aprovechado, la red del sistema de gobernanza se debilita y pierde credibilidad ante la sociedad civil.

A final de cuentas, la cooperación resulta ser uno de los principales retos para la implementación de reglas comunes, sin embargo, no todo está mal en el sistema internacional ya que como lo señala el mismo Haas (1993; citado en Kanie & Haas, 2004), se pueden rescatar tres aspectos positivos dentro del orden mundial: la

fragmentación, la flexibilidad y la autonomía. Para Haas, la fragmentación de las organizaciones puede aprovecharse si se trabaja en pro de la innovación. Por otro lado, la flexibilidad del sistema, facilita la adaptación de éste frente a los desarrollos tecnológicos, permitiéndole a las instituciones evolucionar y responder a los cambios continuos.

Sin embargo, no se puede negar que tanto las instituciones como los Estados se enfrentan al reto de incorporar el tema ambiental en los procesos de política internacional ya que el ambiente debería estar incluido en el ámbito jurídico, de educación, de lo social, de la salud, de las finanzas, del comercio, etc.

Finalmente, los retos de la cooperación entre los distintos actores globales tienen que ver con los mecanismos e instituciones que integran la GAI, para comprenderlos vale la pena analizar el planteamiento de Iwama (Kanie & Haas, 2004: 24) quien propone dos acercamientos: uno vertical y otro horizontal; el primero busca el establecimiento de un nuevo órgano principal de Naciones Unidas, *top down*; el horizontal, se basa en la revitalización de las instituciones existentes, con una clara división de sus responsabilidades para evitar la duplicación de sus funciones. Este último parece representar una alternativa más eficiente puesto que los mecanismos para la configuración de la GAI están dados así que lo que queda es trabajar en el empoderamiento de los mismos.

En conclusión, para contrarrestar las amenazas señaladas a lo largo de ese capítulo, se deben identificar los elementos que faciliten el fortalecimiento de la gobernanza, es decir, se debe reconocer el surgimiento de nuevos actores en el sistema internacional como un factor favorable, aunque delimitando las funciones específicas que deben desempeñar dentro de la red de gobernanza; además se deben plantear soluciones contra los problemas de la jerarquización y de la exclusión ya que solo las organizaciones bien posicionadas logran aportar al debate en la búsqueda de soluciones sustentables. Por otro lado, se debe prestar atención al problema de la desarticulación de los actores gubernamentales para lograr un equilibrio entre gobierno y gobernanza.

Capítulo 3.- La gobernanza ambiental internacional frente al paradigma del desarrollo sostenible.

“Una ley de naturaleza es un precepto o regla general encontrada en la razón, por la cual se le prohíbe al hombre hacer aquello que sea destructivo para su vida, o que le arrebatase los medios de preservar la misma” Thomas Hobbes.

En una época, en la que la postmodernidad se enfrenta a una inminente crisis ambiental, ha surgido un nuevo paradigma que busca el equilibrio entre el desarrollo económico del sistema actual y la preservación del ambiente como fuente de recursos. Desde las últimas décadas del siglo XX, el tema de la *sostenibilidad* se posicionó como una posible aliada del *desarrollo*, que implicaba la gestión responsable de los recursos naturales, de los modos de producción y de consumo, que reconocía el carácter finito del Planeta y por lo tanto, hacia un llamado a la concientización no solo del presente del hombre, sino del futuro que le deparaba a las siguientes generaciones e invitaba a la reflexión sobre la relación del hombre con la naturaleza.

Como resultado de lo anterior, surgió el nuevo paradigma del *desarrollo sostenible* para hacer frente a los problemas ambientales a través de diversos niveles de coordinación, que va desde lo local hasta lo global, en los que la GAI fungiría como facilitadora para direccionar las metas de tal desarrollo.

En los capítulos anteriores se analizó la importancia del PNUMA como organismo central para dirigir los temas ambientales, reconociendo que funciona más como un facilitador que como una institución autónoma; también se abordó la importancia de los nuevos actores en donde se aceptó que, como señalaron Pauwelyn, Wessel y Wouters (citados en Weiss & Wilkinson, 2014a: 76), *“el Estado permanece como una entidad pivote de agregación de intereses, legitimación y control”* aunque a la vez, es complementado y asistido por una serie de diversos actores como pueden ser: las agencias nacionales o internacionales, los OI, las ONG, las corporaciones privadas y/o sociedad civil, quienes dentro de su participación en la GAI llevan a cabo procesos de cooperación no solamente legítimos sino en ocasiones, de manera más efectiva que los propios Estados, ya que

han logrado “*un espacio político en donde asociaciones de ciudadanos buscan, fuera de los partidos políticos, dar forma a las reglas sociales*” (Weiss & Wilkinson, 2014a: 324). Por lo tanto, se podría decir que las colaboraciones híbridas así como las redes entre los Estados y actores no estatales, han surgido como fuentes prominentes de la gobernanza global para un cambio que podría resultar regulatorio dentro del sistema internacional.

Ahora bien, en este último capítulo se desarrollará en qué consiste el paradigma del desarrollo sostenible y su incorporación para el entendimiento de la GAI, de igual forma se retomará la discusión sobre la gobernanza como elemento para comprender cómo es que está ordenado, organizado y gobernado el mundo, para finalmente concluir con las diversas posturas que han asumido los países frente al riesgo ambiental, tomando como ejemplo el cambio climático.

El interés de este capítulo es discernir sobre el ambientalismo de los países desarrollados frente a aquel de los países en desarrollo, evaluar si el interés común que señalaba Ostrom (2011) se convierte en una alternativa para la cooperación internacional y si el paradigma del desarrollo sostenible representa una opción al problema del cambio climático a través de la GAI.

3.1.- Desarrollo sostenible, un nuevo paradigma de orden mundial.

Para llegar al desarrollo sostenible se tuvo que pasar por una época de ensueño en la que el hombre con todo su conocimiento y poder logró avances a pasos vertiginosos, lo que más pronto que tarde, comenzó a cobrar una factura que hasta hoy, parece incalculable. De tal forma, los problemas del mundo moderno que hoy se padecen, nacieron de los excesos, de la desmedida euforia y confianza en la tecnociencia, con lo anterior, se afirma que “*el error de la modernidad es no haber atendido los límites*” (Novo, 2006: 5) aunque, cómo saber realmente cuáles son los límites, sigue siendo la interrogante que dificulta establecer consensos entre los distintos actores internacionales.

Si bien el desarrollo sostenible surge como una respuesta a un problema de inicio económico, para los fines de este trabajo, será analizado en términos del ambiente, el cual, como señala Gilpin (2003: 15) “*incluye las condiciones o influencias en las que*

existen, viven o se desarrollan los individuos u objetos”, es decir, el ambiente representa la combinación de condiciones físicas que afectan e influyen en el crecimiento y desarrollo de las sociedades, en sus condiciones socioculturales y en su impacto en la naturaleza, tanto en objetos animados como inanimados. A pesar del carácter antropogénico que el ambiente tiene en el discurso del desarrollo sostenible, aún persiste la importancia que tiene la naturaleza en él.

En *Nuestro futuro común* (1987) se definió al desarrollo sostenible como “*aquél que garantiza las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades*”. Sin embargo, hablar de dicho desarrollo, no solo se limita al aseguramiento del desarrollo económico sino que también implica contemplar las relaciones de la humanidad con la naturaleza desde otros enfoques, ya que como señala Novo (2006) éste supone una transformación radical en las relaciones entre economía, ecología y ética; es decir, el paradigma del desarrollo sostenible, invita a pensar y actuar con una lógica diferente, tomando en cuenta los límites de la biosfera, la redistribución social y la diversidad cultural. Así, “*la sostenibilidad debe concebirse como el horizonte que dinamiza a una sociedad hacia el equilibrio ecológico, la equidad social y la diversidad cultural*” (Novo, 2006: 152).

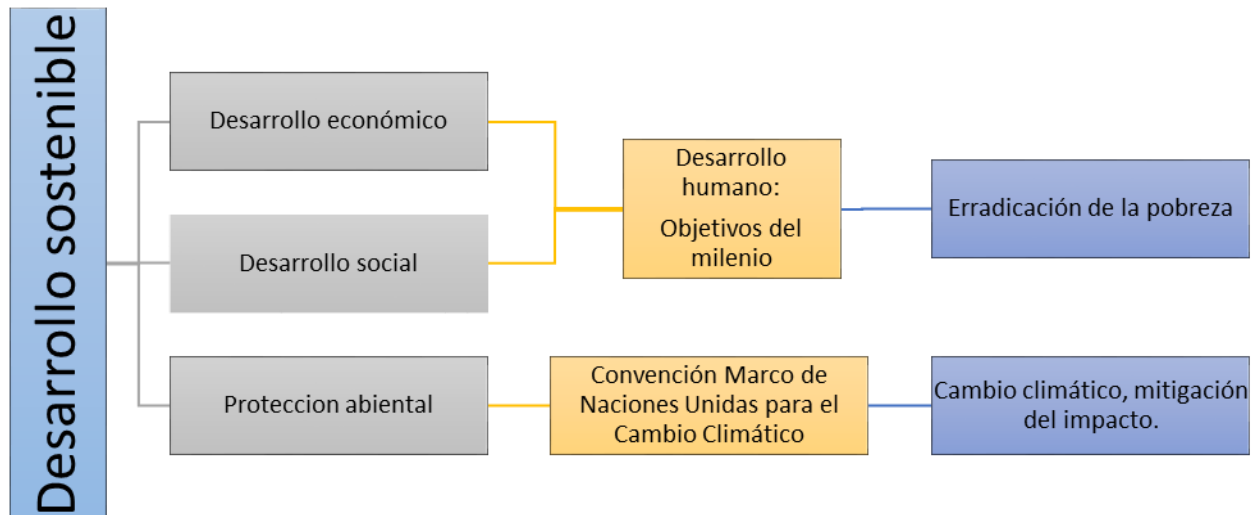
Ya se dijo anteriormente que, el desarrollo sostenible es aquél que satisface las necesidades del presente, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para cubrir sus propios requerimientos, pero vale la pena recordar que en términos prácticos el desarrollo en sí mismo implica la aplicación de recursos humanos, físicos, naturales y financieros para “*satisfacer las demandas del mercado [...] y otras necesidades humanas*” (Gilpin, 2003: 90). Con lo anterior se puede aceptar el hecho de que el desarrollo económico es inseparable del desarrollo sostenible y por tanto del ambiente, ya que el desarrollo únicamente puede ser sostenible si los recursos utilizados son renovables, de lo contrario resultaría insostenible en caso de que los recursos se agotaran a corto plazo, o si resultara imposible encontrar sustitutos para tales recursos.

Una de las principales críticas al concepto de sostenible⁷³ tiene que ver según Micoud, (citado en Barbier et al, 2012) con el cuestionamiento sobre el origen y fin de los recursos puesto que lo que se busca es la sustitución o renovación de los mismos, olvidando que finalmente tales recursos no dejan de ser finitos por lo que el desarrollo sostenible se enfrentará tarde o temprano a una crisis de origen y fin de las fuentes de dichos recursos, lo que invalidará la sostenibilidad de los mismos. Sin embargo, para el Banco Mundial el problema de este cuestionamiento se aminora, si se concuerda con que la “*la sostenibilidad consiste en brindar a las generaciones futuras las mismas oportunidades que nosotros tuvimos, si no es que más*” (Serageldin, 1996; citado en Gilpin, 2003: 91).

Dicho de otra forma, la sostenibilidad busca establecer los puentes entre el desarrollo y el ambiente y puede darse desde tres diferentes perspectivas, según Mohan Munasinghe (citado en Rogers et al, 2006: 23). La primera de ellas es la económica, en la que se busca maximizar el ingreso al mismo tiempo que se incrementa el capital social; la segunda, es la ecológica que tiene que ver con el mantenimiento de la resiliencia y robustez del sistema físico y biológico; y finalmente la sociocultural, la cual se relaciona con el mantenimiento y la estabilidad del sistema sociocultural. Ver cuadro 3.1.

⁷³ A pesar de lo reciente del concepto, su antecedentes datan desde el siglo XVII, cuando el fenómeno de la escasez de leña en Alemania llevó a Karl Von Karlowitz a publicar su obra *Sustainable yield* (1713) Además, sobre el tema de la sostenibilidad también escribieron al respecto Malthus con su obra *Principle of population* (1798) y Donella Meadows con *Limits to growth* (1972), (Novo, 2006: 152).

El ámbito del desarrollo sostenible en la esfera de la GAI.



Cuadro. 3.1 Fuente: Elaboración propia con datos de Gilpin, 2003.

Como se puede observar, la sostenibilidad no solo refiere a elementos de mercado aunque sí gira en torno al desarrollo económico ya que no puede olvidarse que es en la disciplina de la economía en donde ha prosperado el concepto, aunque pareciera que no hay una receta para lograr tan anhelado desarrollo. Al respecto, Rogers et al (2006: 23-28) han resumido distintas formas a través de las cuales se ha buscado lograr la sostenibilidad, entre ellas:

- *Dejar todo en su estado original o regresarlo a su estado prístino*: un camino evidentemente utópico puesto que dadas las circunstancias del sistema internacional, resulta irreal lograr tal empresa.
- *Desarrollar con el fin de no abrumar las capacidades del sistema*: este es uno de los más utilizados en el discurso. Sin embargo, resulta un tanto desconcertante puesto que, como se comentó al inicio de este capítulo, resulta complejo identificar los límites, más aún tener certeza de cuáles son las capacidades del sistema. La falta de consensos sobre el tema dificulta hablar con certitud de los datos.
- *La sostenibilidad debe cuidar de sí misma como un proceso de crecimiento económico*: también conocida como el cuerno de la abundancia propuesto por

Kuznets quien, debido a su formación como economista, ligó el crecimiento económico y la distribución de los ingresos. Si la propuesta fuese viable, la brecha de desigualdad y pobreza entre los países en desarrollo y aquellos desarrollados no tendría los alcances que hoy se viven.

- *Contaminador y víctima pueden llegar a una solución por sí mismos*: difícilmente los Estados pueden llegar a acuerdos en esta materia, acaso tendría éxito en cuanto a relaciones interestatales, pero los daños ocasionados rara vez obtienen una reparación justa, en términos de dar a cada quien lo que le corresponde; por ejemplo, el derrame de la mina Buena Vista del Cobre en la que se vertieron 40 mil metros cúbicos de solución de ácido sulfúrico en los ríos Bacanuchi y el río Sonora,⁷⁴ que afectaron y dejaron sin agua a la población del lugar y que además, contaminó los mantos acuíferos y que tuvo un alcance más allá de las fronteras mexicanas, no podría tener una solución aceptable en términos de sostenibilidad de ningún modo posible.
- *Dejar a los mercados manejarse a sí mismos*: es precisamente lo que ha llevado al punto de la crisis ambiental.
- *Internalizar la externalidades*: término aceptado entre los economistas, la cuestión es cómo darle valor a dichas externalidades.
- *Reinvertir en recursos no renovables*: podría resultar viable bajo una óptica de costo-beneficio, sin embargo, está lejos de lograrse.

Es evidente que los caminos hacia la sostenibilidad están llenos de complicaciones y de desacuerdos, es por ello que el paradigma del desarrollo sostenible representa uno de los mayores retos no solo para el sistema internacional, también para las mismas sociedades puesto que implica no solo ajustes en el modelo, sino una cooperación real en la que los actores involucrados trabajen en soluciones y vías alternas a las actuales.

Un ejemplo del enorme reto al que se enfrenta este nuevo paradigma puede ilustrarse con la ya popular, corriente de *la huella ecológica*, concepto acuñado por Mathis

⁷⁴ Se sugiere consultar la url:

<http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/6211/1/mx.wap/ordena__profepa_remediacion_por_derrame_de_acido_sulfurico_en_rio_sonora.html>

Wackernagel y su grupo de investigación, quienes en un estudio realizado para el Consejo de la Tierra en 1997, señalaron que la huella ecológica podía entenderse como la señal o el deterioro generados sobre los ecosistemas del planeta a causa de la demanda de recursos naturales de los habitantes de los países industrializados y consumistas, así como los acúmulos de desechos (Novo, 2006: 78). En otras palabras, los análisis de la huella ecológica miden lo que necesita una economía de la naturaleza, es decir, los insumos que requiere su desarrollo y los desechos derivados del mismo.

Ya a inicios de éste siglo, el Informe Meadows (2002, citado en Novo, 2006: 163) señalaba que la economía humana utiliza más recursos críticos, produciendo residuos a un ritmo que no es sostenible ya que se agotan las fuentes y los sumideros se llenan; se tienen elevadas tasas de producción que no son necesarias; la carga humana sobre el medio ambiente natural ha superado ya los niveles sostenibles y no puede mantenerse más de una generación o dos; el costo real de la materia prima aumenta; no hay hambre porque haya pocos alimentos sino porque mucha gente no puede acceder a ellos. Pero una vez más, si no se tienen consensos sobre los datos, difícilmente se dará una cooperación eficiente para lograr el desarrollo sostenible. Es aquí que radica la importancia de la GAI, la cual a través de una red de mecanismos y actores brinda el escenario para la búsqueda de políticas que respondan a un interés común, que es la preservación del ambiente por medio de un nuevo paradigma. Por tanto, para entender la complejidad del mundo vivo y para entender los procesos del desarrollo se debe no solo atender el problema ambiental, sino analizar los mecanismos con las que ya cuenta el sistema internacional para configurar una gobernanza en equilibrio.

3.1.1.- Principio precautorio

Uno de los mayores obstáculos para la toma de decisiones en materia ambiental, ha sido la certitud de los datos, por tal motivo surgió el principio precautorio incluido en la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, adoptado en la Cumbre de la Tierra (1992). En el principio 15 de dicha declaración, se estipulaba que:

“cuando existen amenazas de daños serios o irreversibles al ambiente, la falta de certeza científica no se debe tomar como una razón para postergar medidas efectivas de costos con el fin de evitar la degradación ambiental” (Gilpin, 2003: 102)

La importancia de este principio, radica en el reconocimiento de evidencias ciertas y comprobadas de que el actual modelo de vida daña el ambiente a causa de las actividades antropogénicas que ocasionan efectos negativos en el Planeta; por lo tanto, la sociedad en su conjunto está obligada a actuar en forma preventiva para advertir los futuros daños.

Si bien es cierto que, este principio marca la pauta a seguir para mitigar la degradación del ambiente, a la par van inmersos intereses mayores que nublan el buen juicio sobre la prevención. Por ejemplo, desde las investigaciones pioneras de los premio Nobel Molina, Crutzen y Sherwood sobre los efectos de los clorofluorocarbonos en la atmósfera, tuvieron que pasar 25 años para que se aceptase su existencia y la importancia de los riesgos por parte de los productores y de las autoridades en México (Medellín, 1998). No es de extrañarse, que los intereses de particulares prevalezcan sobre el interés común en cuanto al principio precautorio, luego entonces, el fortalecimiento de la GAI permitiría un mayor control y compromiso por parte de los Estados.

3.1.2.- El futuro que queremos

En la Conferencia de Río + 20, se aprobó la resolución 66/ 288 (2012) que en su anexo contenía el documento intitulado *El futuro que queremos*, este documento fue una confirmación del proyecto de desarrollo sostenible presentado desde la publicación de *Nuestro futuro común*.

Uno de los principales puntos del documento establecía el reconocimiento al problema de la pobreza en el mundo, por lo que se hacía un llamado para cumplir con los Objetivos del milenio (ODM) puesto que la pobreza “*es el mayor problema que afronta el mundo en la actualidad y una condición indispensable del desarrollo sostenible*” (Asamblea General, 2012). Aunque si bien es cierto que, según el Informe 2013 de los ODM, en términos globales el porcentaje de gente que vive en la pobreza se redujo a la mitad,⁷⁵ actualmente una de cada ocho personas padece hambre (ODM, 2013). Sin embargo, continúa imposibilitando los intentos por consolidar el paradigma del desarrollo sostenible

⁷⁵ El número de personas que viven con menos de 1.25 dólares decreció del 47% en 1990 al 22% en 2013.

ya que la pobreza extrema se presenta en áreas donde los recursos del medio ambiente han sido deteriorados y donde la corrupción, los conflictos y los malos gobiernos malgastan los recursos públicos.

Por eso, en *El futuro que queremos* se señala lo imprescindible de acelerar los avances hacia la eliminación de las diferencias entre países desarrollados y países en desarrollo y, aunque la tarea se muestra titánica, es necesario crear las oportunidades requeridas para lograr el desarrollo sostenible.

El problema de la brecha económica hace que el objetivo se vea lejano, pero si se contempla que como se estimó en este informe, para 2050 la población mundial superará los 9 mil millones de personas, de las que se espera que dos terceras partes vivan en ciudades (Asamblea General, 2012), lo anterior representa un incremento en los esfuerzos para la erradicación de la pobreza y del hambre, porque como ya lo señala Novo (2006) hoy en día el problema no es la falta de alimentos sino la falta de recursos para acceder a ellos, ya que en un futuro la escasez puede hacerse latente por el agotamiento de las tierras.

Otro problema importante que se aborda en el anexo de la resolución, es el tema del cambio climático, ya que se reconoce como “*una crisis intersectorial y persistente*” ya que afecta a todos los países y debilita sus capacidades. Pero posiblemente uno de los puntos más destacados sea la creación de un *foro político de alto nivel*, de carácter intergubernamental y universal que coadyuvará en la participación inclusiva de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible para posteriormente reemplazarla.

3.1.2.1.- Foro Político de alto nivel

El Foro Político de alto nivel, realizará el seguimiento de la aplicación de los planes de desarrollo sostenible y evitará la coincidencia de tareas entre las estructuras, los órganos y las entidades de una manera eficaz en función de los costos (Asamblea General, 2012).

Entre las funciones del Foro de alto nivel, se considerarían:

- Proporcionar liderazgo político, orientación y recomendaciones para el desarrollo sostenible.

- Constituir una plataforma dinámica para el diálogo periódico y para hacer un balance y establecer la agenda con el fin de promover el desarrollo sostenible.
- Seguir y examinar los progresos realizados en el cumplimiento de los compromisos relativos al desarrollo sostenible enunciados en el Programa 21, el Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo, el Programa de Acción de Barbados, la Estrategia de Mauricio y los resultados de la presente Conferencia y, según proceda, los de otras cumbres y conferencias de las Naciones Unidas, así como sus respectivos medios de aplicación.
- Promover la coherencia y la coordinación de las políticas de desarrollo sostenible en todo el sistema.

3.1.2.2.- *Una economía verde*

Entre los puntos a destacar dentro de la resolución 66/288 es el llamado hacia una economía verde bajo el paradigma del desarrollo sostenible, en el que se plantea que dicha economía debe contribuir a la erradicación de la pobreza y al crecimiento económico sostenido:

“aumentando la inclusión social, mejorando el bienestar humano y creando oportunidades de empleo y trabajo decente para todos, manteniendo al mismo tiempo el funcionamiento saludable de los ecosistemas de la Tierra” (Asamblea General, 2012)

Además de lo anterior, se afirma en dicha resolución que las políticas de economía verde deben ser compatibles con el derecho internacional; respetar la soberanía nacional de cada país sobre sus recursos naturales; tener en cuenta las necesidades de los países en desarrollo; fortalecer la cooperación internacional; contribuir a cerrar la brecha tecnológica entre los países desarrollados y en desarrollo, así como promover las modalidades de consumo y producción sostenibles, entre otros (Asamblea General, 2012).

3.1.2.3.- *El fortalecimiento del PNUMA.*

Gracias a la aprobación de la resolución 66/288 de Asamblea General (2012) también se da un gran avance en cuanto al fortalecimiento del PNUMA ya que en su punto 88 se hace referencia a la función del programa *“como principal autoridad ambiental mundial”*

para establecer la agenda mundial en favor del medio ambiente, reconociéndose además que éste:

“promueve la ejecución coherente de los aspectos ambientales del desarrollo sostenible en el sistema de las Naciones Unidas y actúa como defensor autorizado del medio ambiente mundial”

Así, finalmente en la resolución ya mencionada se propuso que el PNUMA elevara su nivel con el fin de:

- Establecer la composición universal del Consejo de Administración del PNUMA para reforzar su gobernanza, capacidad de respuesta y rendición de cuentas a los Estados miembros.
- Dotarlo de más recursos financieros, estables y suficientes.
- Aumentar la influencia y la capacidad del PNUMA para cumplir su mandato de coordinación en el sistema de las Naciones Unidas fortaleciendo su participación en los principales órganos de coordinación y empoderándolo para dirigir la labor de formulación de estrategias sobre el medio ambiente; entre otros.

Finalmente, en el punto 87 de *El futuro que queremos*, se lee que los Estados reafirman la necesidad de fortalecer la gobernanza ambiental internacional en el contexto del marco institucional para el desarrollo sostenible a fin de *“promover la integración equilibrada de las dimensiones económica, social y ambiental, así como la coordinación en el sistema de las Naciones Unidas”* (Asamblea General, 2012).

3.1.3.- La cuadratura del círculo

Resulta irrefutable el impacto que ha tenido el paradigma del desarrollo sostenible, al menos en el debate teórico. El nuevo concepto “sostenible” surgió como el camino ideal para lograr una integración de consonancia entre ambiente, economía y sociedad, es decir, floreció como un posible remedio a los males de la modernización y a los efectos antropogénicos del hombre en su ambiente. Sin embargo, para críticos como Micoud (2012) o Altvater (1994), el paradigma redentor ha dejado de verse como la panacea para convertirse en un espejismo aún alejado de la realidad.

El problema con el desarrollo sostenible es lo ambiguo del concepto en sí, pues como señala Micoud (citado en Barbier et al, 2012) invalida el cuestionamiento sobre el origen y fin de los recursos, pasando por alto el patrón fundamental de consumo que desgasta y termina con los recursos del ambiente físico. Pero lo más preocupante del paradigma sostenible radica en lo que Altvater (1994: 219) llama “fórmulas vacías” que llevan a *la cuadratura del círculo* actuando como si fuese posible establecer un medio económico (bajo el mismo modelo de producción y de política monetaria vigentes) que respete el ambiente y facilite el camino de una sociedad eficiente, en otras palabras, se busca cambiar la forma sin tener que cambiar el fondo.

Sachs (1984, citado en Altvater, 1994) señala que se pretende un modo económico en el que se da una solidaridad sincrónica y a la vez diacrónica respecto a las sociedades. La crítica a la sostenibilidad no es poca cosa, pues se pretende un desarrollo económicamente eficiente, ecológicamente sostenible, políticamente democrático y socialmente justo, pasando por alto la entropía⁷⁶ social y olvidando que industrialización más modernización no siempre es igual a bienestar.

Mientras no se pueda separar el desarrollo sostenible del desarrollo económico (vigente), la sostenibilidad quedará únicamente como norma deseable y los esfuerzos por cuadrar el círculo siempre resultarán insuficientes. A pesar del problema, no debe minimizarse el alcance del paradigma sostenible, ya que si aún se está lejos de transitar hacia un mundo con una gobernanza en la que prospere el orden ecológico, social y democrático; el debate teórico enriquece el abanico de posibles soluciones que permiten un mejor entendimiento de la complejidad ambiental y de la realidad mundial.

3.2.- Gobernanza sin gobierno, en la búsqueda del equilibrio.

Una vez que ha sido expuesto el paradigma sostenible como la alternativa de ésta y las futuras generaciones, se retoma el tema de la gobernanza como elemento primordial en la búsqueda del anhelado equilibrio entre desarrollo y ambiente.

⁷⁶ Si bien la entropía se explica con la segunda ley de la termodinámica, en la Teoría del Caos se entiende como el grado de caos que existe en la naturaleza, siendo el caos el resultado de la ausencia de un orden (Bailey, 1990: 52).

El concepto de gobernanza ha sido ampliamente difundido pero poco entendido. Desde los años noventa forma parte del vocabulario social debido a la necesidad de capturar conceptualmente la realidad internacional, compuesta por “*sistemas de leyes en todos los niveles de la actividad humana*” (Weiss & Wilkinson, 2014a: 236), surgiendo así como una nueva perspectiva que ayuda a describir, explicar y entender el mundo político (Whitman, 2009: 41). Sin embargo, el concepto de la gobernanza internacional resulta tan vasto que ha sido incluido en el ámbito ambiental debido a que la GAI se edifica como:

“el complejo de instituciones formales e informales, mecanismos, relaciones y procesos entre Estados, mercados, ciudadanos y organizaciones – tanto intergubernamentales como no gubernamentales – a través de los cuales los intereses colectivos son articulados, los derechos y obligaciones establecidos y las diferencias mediadas” (Thakur & Langerhove, 2006, citado en Whitman, 2009: 41).

De tal suerte, se puede coincidir con Weiss & Wilkinson (2014a, 2014b) respecto a que la gobernanza se refiere a la totalidad de formas, formales e informales, en las que el mundo está gobernado. Pero lo anterior no frena el debate sobre la configuración de la GAI, ya que como la teoría estructuralista o neorrealista señala, el sistema internacional se presenta como anárquico debido a la ausencia de un gobierno mundial, por lo que el mundo se encuentra como diría Roseanu (citado en Weiss & Wilkinson, 2014a) inmerso en una “*gobernanza sin gobierno*”.

Aunque, la ausencia de un gobierno central no representa un problema mayor para la aplicación del paradigma del desarrollo sostenible ni para la configuración de la GAI, ya que el sistema internacional, generalmente, ha sido entendido como un sistema de Estados soberanos que responden a una autoridad no superior. Sin embargo, el conflicto se presenta cuando los Estados difieren en sus recursos y capacidades, es decir, éstos pueden ser igualmente soberanos pero en la realidad “*no son equivalentes a la hora de abordar problemas globales*” (Weiss & Wilkinson, 2014a: 73) y lo anterior representa el verdadero reto dentro de un sistema anárquico en el que las jerarquías de poder obstaculizan el buen desarrollo de la GAI y la implementación de las políticas de desarrollo sostenible.

Resulta difícil que este orden mundial se modifique en cuanto a las jerarquías de poder, pues solo en un mundo utópico se lograría tener Estados equivalentes en sus capacidades, sin embargo, sí es posible modificarlo en cuanto a las formas para llevar a cabo la buena gobernanza, ya que como lo señalaba Ostrom (2011) todos los actores del sistema internacional comparten un interés común que los insta a cooperar, en este caso, contrarrestar la degradación del ambiente.

Al respecto Pereira (s/a: 494) ha argumentado que los problemas que se reflejan en la esfera ecológica “*son problemas políticos*” ya que “*el ambiente no tienen ningún problema, la naturaleza está muy bien*”, luego entonces el problema radica en la sociedad, en las relaciones de poder del sistema internacional. Mike Hulme (2009, citado en Evans, 2012) propone algo similar, al señalar que más que una crisis del modelo de desarrollo, el sistema internacional se enfrentaba a una falla en sistema de gobernanza. Sin embargo, cuando se habla de una crisis de gobernanza no se pueden aislar las variables. Si bien es cierto como señala Pereira (s/a) que hay un problema en la consolidación de las políticas ambientales, no se pueden negar los efectos antropogénicos en el ambiente, por tanto no se puede decir que la naturaleza está muy bien cuando es modificada a un ritmo que impide la resiliencia. Por otro lado, la exclusión que hace Hulme (2009, citado en Evans, 2012) del modelo de desarrollo como responsable de los problemas de gobernanza sería tanto como negar que la sociedad consumista altera su ambiente y perjudica su bienestar y el de las generaciones futuras.

Si bien es cierto que la gobernanza requiere de un mayor esfuerzo por parte de todos los involucrados, se debe poner especial atención en su eficiencia para enfrentar los cambios ambientales. Es decir, ésta debe garantizar la integridad de los ciclos de la naturaleza y promover la resiliencia de los sistemas sociales, además, debe encontrar los caminos para revertir las asimetrías sociales y encontrar el justo medio entre equidad e igualdad.

Vale la pena destacar que la GAI, representa una oportunidad para mejorar las condiciones de vida y el hecho de encontrarse en un sistema anárquico, por la ausencia de un poder al estilo hobessiano, no implica la consolidación de una verdadera gobernanza ya que en la ausencia de un gobierno global se encuentran “*gobernantes*”

globales que tienen la autoridad de ejercer poder” (Avant & Sell, citados en Weiss & Wilkinson, 2014a: 76) por encima de las fronteras, creando agendas, estableciendo e implementando programas y/o leyes, evaluando o adjudicando resultados. Este reconocimiento de los gobernantes globales, representa un gran avance en la construcción de un nuevo sistema en el que los nuevos actores, bien pueden ser ONG, campañas surgidas de la sociedad civil, expertos, organizaciones intergubernamentales, estados, corporativos, redes híbridas entre Estado y sociedad, entre otros, se convierten en la consciencia de los gobernantes globales, pues la gobernanza internacional no hace referencia al gobierno del mundo sino más bien, a *“la suma de los procesos de gobernanza y su funcionamiento en la ausencia de un gobierno mundial”* (Weiss & Kamran, citados en Whitman, 2009: 66).

Finalmente, se puede señalar que en la GAI ningún gobernante gobierna solo, pues como se indicó en el capítulo anterior, los *“bienes necesarios para la vida [...] no deben ser controlados por una sola persona o un solo estado [o gobierno]”* (La gouvernance environnementale, 2013) ya que como James Rosenau (citado en Whitman, 2009: 140) lo mencionó:

“la gobernanza sin gobierno no se refiere a la exclusión de los gobiernos nacionales, más bien examina aquello que presume la ausencia de una autoridad gubernamental única a nivel internacional”.

3.3.- El ambientalismo del norte frente al ambientalismo de los pobres.

Sin duda, el nuevo paradigma del desarrollo y su inmersión en el sistema de gobernanza ha traído consigo una serie de corrientes tanto a favor como en contra, una de estas propuestas es la del ecologismo o ambientalismo y para efectos de este trabajo se analizará desde dos perspectivas: desde la visión de los países desarrollados (norte) y desde el enfoque de los países en desarrollo, (los pobres).⁷⁷ Sin entrar en discusiones teóricas, en este trabajo se diferenciarán por las profundas desigualdades económicas, políticas, sociales y culturales entre unos y otros.

⁷⁷ También llamados países del sur, que hace referencia a aquellos países en un proceso desigual de desarrollo e industrialización (Weiss & Wilkinson, 2014a: 279).

Dentro de estas corrientes ambientalistas, Martínez (2004: 31) identifica tres de notable importancia, por un lado esta lo que él llama *el culto a lo silvestre* en el que el tema central es la preservación de la naturaleza pero sin hacer referencia sobre el modelo de desarrollo, con una indiferencia marcada hacia el crecimiento económico y respaldado por la biología de la conservación; por otro lado está *el evangelio de la ecoeficiencia* que tiene como eje el manejo sustentable o uso prudente de los recursos naturales, respaldado por la ecología industrial y la economía ambiental, esta corriente cree en la nuevas tecnologías y la internalización de las externalidades del mercado como instrumentos de la modernización ecológica; sin duda, este enfoque ha tenido mayor difusión entre los países desarrollados. Por último, pero no menos importante esta la corriente *movimiento por la justicia ambiental*, también llamada *ecologismo popular* o *ecologismo de los pobres*, en la que se abordan temas como los conflictos ambientales a nivel local, regional, nacional y global, causados por el crecimiento económico y la desigualdad social; sobra decir que esta visión ha tenido mayor eco entre los países en desarrollo.

Uno de los temas centrales dentro del ambientalismo es el uso de los recursos naturales y a éstos debe identificárseles como cualquier porción o aspecto del ambiente natural, trátase de la atmósfera, el agua, la tierra, los minerales, la fauna silvestre, manglares, bosques, flora, fauna, etc. Es indudable que la gestión de estos recursos es punto primordial del desarrollo sostenible y por lo tanto clave en la consolidación de la GAI. Sin embargo, tanto para los países desarrollados como para los países en desarrollo, los recursos naturales no han dejado de ser uno más de los factores de producción del que forman parte todas las actividades económicas (Gilpin, 2003: 103); lo anterior es un problema que debe abordarse ya que representa uno de los principales obstáculos a la hora de lograr acuerdos para la protección del ambiente y la aplicación de políticas efectivas en pro del desarrollo sostenible.

Es innegable que los enfoques del ambientalismo, forman parte del paradigma del desarrollo sostenible y enriquecen el debate de la GAI, aunque también ponen en evidencia la enorme desigualdad entre los actores del sistema internacional puesto que la percepción de los problemas ambientales y de sostenibilidad dependerá de en qué

lado del desarrollo se esté. Es decir, la crisis mundial que afecta tanto a los países del norte como a los países pobres se lee desde dos interpretaciones disímiles: los primeros, la conciben como una *crisis de civilización* entendida como una crisis ecológica en la que se pugna por la toma de consciencia sobre el carácter finito y limitado del mundo en el que se habita; los segundos, la entienden como una *crisis del desarrollo* por la estrecha relación que existe entre el crecimiento económico y el progreso; además, ven en el desarrollo sostenible un freno para sus objetivos de crecimiento acelerado y por lo tanto éste representa el riesgo de dejarlos fuera de la integración mundial de los mercados.

Dicho lo anterior, no pareciera tan descabellado el hecho de que algunos economistas mencionen que los países pobres “*son demasiado pobres para ser verdes*” pues les toca desarrollarse para salir de la pobreza (Martínez, 2004), además persiste el sentimiento de la deuda ecológica que como señala Leff (1998b: 32) evidencia la subvaloración actual de los recursos naturales que subvencionan y financian el desarrollo de los países desarrollados⁷⁸. Por lo tanto, urgen alternativas viables que permitan sacudir las enormes diferencias entre los países del Norte y los del Sur, solo entonces, se podrá asegurar la cooperación entre los diversos actores del sistema internacional, para integrar un sistema de gobernanza que facilite vislumbrar el camino al que todos quieren ir, marcando el rumbo en el que el mundo debe navegar bajo una bandera de “equidad, sustentabilidad, diversidad, autogestión y democracia” (Leff, 1998b: 67).

3.3.1.- El ambiente como elemento de poder

Lastimosamente los consensos hasta ahora logrados, no responden a los vertiginosos cambios que se suscitan y el sistema económico internacional sigue prestando poca atención a la degradación del ambiente, capitalizando todos los elementos posibles y alimentándose del efervescente interés por lo “verde”, olvidando la inconmensurabilidad del valor de los recursos no renovables, propuesta por la economía ecológica.⁷⁹

⁷⁸ Basta un dato para ejemplificar lo dicho, solo se necesita imaginar las dimensiones del Planeta el cual tiene 12, 600 millones de hectáreas, incluyendo aguas marinas y tierra firme, ahora bien, “Si todos los habitantes de la Tierra consumieran como lo hace un estadounidense, se necesitarían al menos tres planetas como éste para obtener recursos energéticos y materiales” (Novo, 2006: 79) para así cubrir la demanda.

⁷⁹ La economía ecológica proporciona una visión sistémica de las relaciones entre la economía y el medio ambiente (Martínez, 2004).

A pesar de la gran cantidad de AMUMA, la GAI permanece fragmentada y débil, lo que representa una ganancia de poder para los actores más fuertes del sistema, los hegemónicos,⁸⁰ ya que las relaciones de asimetría les permiten tomar ventaja de los países menos desarrollados. Un ejemplo claro, es el hecho de que los regímenes ambientales son raros y sus fallas son mayores como en el caso del régimen del cambio climático. Indudablemente el trabajo de la GAI debe ir más allá de los acuerdos y debe consolidar la cooperación en la búsqueda de un bien común, para lograrlo se requiere de actores internacionales o transnacionales que persigan agendas políticas congruentes con los intereses de los Estados, solo así será probable que los objetivos del desarrollo sostenible se cumplan. Si no se logra tal objetivo los Estados seguirán confrontándose y desafiando los resultados de las políticas contrarias a sus intereses, “*evocando al principio de soberanía*” (Weiss & Wilkinson, 2014a: 67).

Como alternativa a la degradación del ambiente, los países desarrollados, en especial EE.UU., no solamente han hecho uso del ambiente como un elemento de poder y negociación sino que han optado por un cálculo de costo-beneficio en el que dentro del paradigma del desarrollo sostenible buscan una ganancia económica y una ganancia ecológica, un *win-win*.

Este análisis de costo-beneficio⁸¹ se puede considerar como un intento por aumentar la calidad de la toma de decisiones y los efectos sociales (Gilpin, 2003: 175) ya que en términos estrictamente económicos, la producción de un bien se justifica a nivel económico cuando los beneficios totales rebasan los costos totales. Sin embargo el problema en el tema del ambiente se presenta cuando las denominadas externalidades

⁸⁰ Para Wellerstein (citado en Weiss & Wilkinson, 2014a: 293) el hegemónico surge cuando “*un poder puede, en gran medida, imponer sus reglas y sus deseos [como el derecho a veto en la Asamblea general al que tienen derecho China, Francia, Rusia, Reino Unido y Estados Unidos] en áreas económicas, políticas, militares, diplomáticas e incluso culturales*”. Para Puchala (citado en Weiss & Wilkinson, 2014a: 293) la hegemonía surge cuando un solo Estado alcanza un poder preponderante y elige utilizar dicho poder para manejar el sistema internacional; en ambos casos se trata de una concentración de poder.

⁸¹ Es un procedimiento para comparar posibles decisiones alternas de inversión o acción, con base en los beneficios netos que se pueden obtener. “beneficios sociales netos” la diferencia entre los beneficios y los costos sociales, en la que los primeros se restan a los segundos. (Gilpin, 2003: 174)

deben sumarse al costo total, como por ejemplo: el manejo de la contaminación, la pérdida de biodiversidad, el agotamiento de los recursos, etc.

Para el análisis costo-beneficio la producción de bienes deber ser bastante redituable en términos comerciales y para asegurarse de que así sea, se debe considerar que las verdaderas ganancias económicas no sean negativas, es decir, que no impliquen la destrucción de la naturaleza, aunque lo primordial siguen siendo las ganancias financieras, que ignoran los costos externos (Gilpin, 2003: 179).

Si bien, la propuesta de costo-beneficio representa una opción para mitigar el deterioro del ambiente no resulta viable en todos los aspectos. Imagínese el consumo de energía y el incremento demográfico acompañado del crecimiento económico, el resultado de las concentraciones de CO₂ en la atmósfera y el inminente cambio climático rebasarían cualquier análisis sobre costo-beneficio. Ya en 2006 el Informe Stern estimaba que el cambio climático podría reducir el PIB global en 20%, además, el costo de mitigación tendría un impacto decisivo y distribucional para los países, industrias, compañías e individuos (Weiss & Wilkinson, 2014a) por lo que el actuar frente a la crisis ambiental no puede reducirse a un análisis de costo-beneficio.

3.3.2.- El cambio climático

El cambio climático es uno de los ejemplos en el que mejor se puede observar cómo los nuevos niveles de interdependencia entre líderes y poderes emergentes pueden incidir en la capacidad de las instituciones existentes para resolver problemas en colectivo.

La problemática en cuanto a las alteraciones en el clima del Planeta es una de las mayores preocupaciones del mundo postmoderno debido a las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). Consecuentemente, los efectos adversos del cambio climático se hacen evidentes por medio sequías o fenómenos meteorológicos extremos tales como el aumento del nivel del mar, la erosión costera, la acidificación de los océanos y demás variaciones que amenazan la seguridad alimentaria y obstaculizan el cumplimiento de los ODM y del desarrollo sostenible. Ver cuadro 3.2

Incremento de los gases invernadero

Clima más caluroso y húmedo	Niveles más elevados de CO2
Cambio de cosechas hacia los polos	Mayor crecimiento de las plantas
Más desiertos, tierra de pastoreo	Aumento de algunos productos
Menos bosques	Mayor desarrollo de malezas
Amenaza a la agricultura marginal	Mayor necesidad de fertilizantes
Mayores niveles de los mares e inundaciones	Empobrecimiento de los suelos
Alteración de los ecosistemas	Alteración de los ecosistemas

Cuadro 3.2 Fuente: Adaptación de DESA, 2013.

Uno de los principales mecanismos dentro de la GAI para mitigar el impacto del cambio climático es la CMNUCC, tratada en el capítulo anterior, la cual, dispone en su contenido que las partes deben proteger el sistema climático para beneficio de las generaciones presentes y futuras *“sobre la base de la equidad y de conformidad con sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades”* (Asamblea General, 2012). Su principal instrumento es el Protocolo de Kyoto el cual pone en práctica los principios de la CMNUCC y compromete a los países industrializados a estabilizar las emisiones de GEI.

El protocolo establece metas vinculantes de reducción para las emisiones de GEI de 37 países industrializados, así como de la Unión Europea puesto que reconoce que son éstos los principales responsables de los elevados niveles de GEI, aunque no en el mismo grado, por lo que propone una *“responsabilidad común pero diferenciada”* (ONU). En general, el protocolo de Kyoto es uno de los principales elementos en la configuración de la GAI y en el camino al logro del desarrollo sostenible. Empero, su fortalecimiento parece endeble ya que las promesas de mitigación para mantener el aumento de la temperatura media por debajo de los 2° C o 1.5° C, con respecto a los niveles preindustriales, están lejos de cumplirse y los efectos antropogénicos siguen afectando los índices de GEI en la atmosfera. Ver cuadro 3.3

Las fuentes antropogénicas y su contribución al calentamiento global

Gas	Principales fuentes antropogénicas.	Contribución en %
CO ₂	Uso de energía, deforestación y cambio en el uso de la tierra, la producción de cemento.	65
CH ₄	Fugas en la distribución del gas natural, los gases producidos por el ganado, desechos, aguas residuales, quema de la biomasa.	20
Compuestos halogenados.	Industriales, de refrigeración, aerosoles, solventes.	10
N ₂ O	Fertilizantes para la tierra, el desmantelamiento del suelo, el uso de combustibles fósiles.	5

Cuadro 3.3 Fuente: IPCC 1996 en EEA (1998), adaptación de Steiner (2003: 22)

En el siguiente apartado, se abordará el papel del Protocolo de Kyoto dentro de la GAI teniendo como eje de análisis la enmienda de Doha y la ratificación de México.

3.4 La enmienda Doha, el retroceso de las Partes y la ratificación de México.

La última enmienda hecha al Protocolo de Kyoto (PK) fue la realizada en Doha, Qatar (2012) en la que, dentro del marco de la 8ª reunión de la Conferencia de las Partes para el PK y de acuerdo a los artículos 20 y 21 del mismo, se acordaron las modificaciones de conformidad con los artículos 20 y 21 del instrumento de la CMNUCC.

Dicha enmienda se encuentra sujeta a la aceptación de las Partes de conformidad con el art. 20 del PK y para su entrada en vigor se requieren un total de 144 instrumentos de aceptación, a la fecha, solo 18 países han ratificado la enmienda, comprometiéndose así a cumplir los objetivos. Lo preocupante es que éstos apenas representan el 12% de los instrumentos necesarios para su entrada en vigor. Ver cuadro 3.4

Partes del Protocolo de Kyoto incorporadas a la enmienda de Doha

Partes	Ratificación
Bangladesh	13 de noviembre de 2013
Barbados	14 de agosto de 2013
China	02 de junio de 2014
Yibuti	23 de septiembre de 2014
Honduras	11 de abril de 2014
Indonesia	30 de septiembre de 2014
Kenia	07 de abril 2014
Rep. de Mauricio	05 de septiembre de 2013
México	23 de septiembre de 2014
Micronesia	19 de febrero de 2014
Mónaco	27 de diciembre de 2013
Marruecos	05 de septiembre 2014
Noruega	12 de junio de 2014
Perú	24 de septiembre 2014
Singapur	23 de septiembre de 2014
Islas Salomón	05 de septiembre de 2014
Sudan	03 de febrero de 2014
Emiratos Árabes Unidos	26 de abril de 2013

Cuadro 3.4 Fuente: Adaptación de la CMNUCC disponible en *Status of the Doha Amendment*

En la conferencia celebrada en Doha (2012) se enfatizó la necesidad de aumentar la ambición de reducir los GEI, así como la de ayudar a los países más vulnerables a una nueva adaptación. Con el fin de lograr lo anterior, se propuso un nuevo periodo para dar cumplimiento a los compromisos adquiridos en el PK.

Sin embargo, los trabajos realizados para la mitigación de emisiones de GEI y de los efectos del cambio climático han tenido pocos avances y su éxito ha sido mínimo debido a que las emisiones globales de GEI siguen en aumento. Así, los trabajos del desarrollo sostenible y de la GAI han quedado vulnerables en su capacidad de acción frente a la falta de una cooperación real puesto que sigue prevaleciendo el interés nacional sobre el interés global dentro del sistema internacional. El dilema es que el tiempo no da tregua y los daños antropogénicos causados al ambiente demandan soluciones conjuntas y expeditas por lo que tanto los Estados como los demás actores internacionales no

pueden darse el lujo de retrasar las acciones necesarias para encaminarse hacia un desarrollo sostenible y sobre todo consciente.⁸²

3.4.1.- Acuerdos de Doha

Para la configuración de la GAI, el Protocolo de Kyoto representa uno de los más valiosos instrumentos ya que es el único acuerdo existente y vinculante en el que los países desarrollados han adquirido compromisos cuantitativos para reducir los GEI, por lo que la falta de consenso en la ratificación de su última enmienda, supone un retroceso en el sistema internacional y en la búsqueda del equilibrio entre el ambiente y el modo de vida humano. Sin embargo, no todo es infructuoso ya que en la enmienda de Doha (2012) se acordó:

- Que el segundo periodo de compromiso sería de 8 años a partir del 1º de enero de 2013.
- Los requisitos legales que permitirán una continuación ininterrumpida del PK y la preservación de las reglas del mismo.
- Los compromisos adicionales en virtud del PK para el 2014 con el fin de aumentar sus respectivos niveles de ambición.
- La continuación de los mecanismos de mercado del PK como: el Mecanismo para un Desarrollo Limpio, la Aplicación Conjunta y el Comercio de Derechos de Emisión.

Es evidente que se han dado retrocesos en la consolidación del PK pero también se han reforzados algunos puntos, como la selección de la República de Corea como sede del Fondo Verde para el Clima (FVC) y el plan de trabajo del Comité Permanente de Financiación. En Doha (2012) también se confirmó un consorcio dirigido por el PNUMA y se le reconoció como institución anfitriona del Centro de Tecnología del Clima (CTC).⁸³ En cuanto a la financiación, los países desarrollados reiteraron su compromiso de cumplir las promesas de apoyo financiero a las naciones en desarrollo a largo plazo, con la intención de movilizar 100 000 millones de dólares, procedentes de diversas fuentes para

⁸² Cabe recordar que para que el Protocolo de Kyoto entrará en vigor tuvieron que pasar casi 8 años, ya que fue suscrito el 11 de diciembre de 1997 y entró en vigor hasta el 16 de febrero de 2005.

⁸³ El CTC junto con su red asociada, es el órgano encargado del funcionamiento del Mecanismo Tecnológico de la CMNUCC.

2020 y destinarlos tanto a la adaptación frente al cambio climático, como a la mitigación del mismo (Doha, 2012).

A pesar de lo anterior y de lo endeble de la cooperación dentro del ámbito de la GAI, la consciencia sobre las dimensiones globales de los problemas ambientales sigue en aumento y los esfuerzos de los actores no gubernamentales continúan fortaleciendo a través de una red de colaboración que permite tender puentes de comunicación para marcar las prioridades de este mundo postmoderno, no solo en términos de mercado.

El camino al fortalecimiento del PK no resulta sencillo, puesto que los países desarrollados, a pesar de su empeño en señalar el riesgo que representa el desarrollo acelerado de los países en desarrollo, se niegan a anteponer el interés global por encima de su interés nacional, o mejor dicho del interés de sus trasnacionales. Ejemplo de lo anterior es el caso de Canadá⁸⁴ y EE.UU., el primero de éstos anunció en la COP17 de Durban (2011) que se retiraría del PK, esta decisión posiblemente se debió al cabildeo de las grandes petroleras de la provincia de Alberta. Igualmente, se debe tener en cuenta que para cumplir con las obligaciones contraídas en el PK, el país de la hoja de maple tenía que invertir en nuevas tecnologías y para eso necesitaba contar con el apoyo de las provincias y del sector empresarial, tema que se dificultó por lo dividido de las tendencias políticas entre liberales y conservadores ya que estos últimos “tienen fuertes vínculos con el sector energético” (Rosas, 2011).

En el caso de EE.UU., el tema es más complejo ya que sus prioridades económicas y de hegemonía sobrepasan el interés por cumplir acuerdos globales pues como señaló Watson⁸⁵ para el país norteamericano la implementación del PK representaría una reducción del 35% de su crecimiento económico y eso ocasionaría un crisis global, en palabras del propio Watson, “*cuando la economía estadounidense tiene hipo, o también la de Europa o de Japón, hay consecuencias en todo el mundo*” (Devraj, 2011). Sin embargo, la realidad pareciera ser otra pues como lo señaló Anju Sharma (citado en Devraj, 2011) el gobierno de los EE.UU. “*trata de sabotear el PK y reemplazarlo con acuerdos bilaterales en los que él es el principal socio*”, esta idea no resulta del todo

⁸⁴ Hasta 2011, Canadá era responsable del 3.3% de emisiones globales de GEI (Rosas, 2011).

⁸⁵ Harlan Watson fue el representante de EE.UU. en la 8ª Conferencia de las Partes de la CMNUCC.

lejana a la realidad ya que el país estadounidense no solo debilita la red de la GAI sino que diseña su propio camino para combatir los GEI de forma asimétrica.

El problema de la GAI en el caso del PK es, como se señaló anteriormente, que pareciera no hay incentivos que obliguen a los actores internacionales a cooperar en la búsqueda de soluciones, al menos no en colectivo. La cuestión es que no se puede frenar el deterioro del ambiente mientras se decide cuál es el camino más conveniente para todos. Si bien el desarrollo sostenible plantea un nuevo paradigma, resulta insuficiente cuando no se puede hablar de justicia ambiental, así que para que lleguen a darse acuerdos y se pueda trabajar en pro de un equilibrio en el ámbito ambiental, se requiere del compromiso de aquellos, que como EE.UU., se han dedicado a consumir sin límites, olvidando que el Planeta es compartido, finito y no hay otro igual. De poco sirve el desarrollo económico, si como humanidad no se tiene la capacidad de preservar lo inconmensurable, la vida y el bienestar de las generaciones venideras.

Por lo tanto, mientras la enmienda de Doha no entre en vigor, poco se podrá decir sobre los trabajos meritorios para construir un mundo en equilibrio con la biosfera y compatible con el desarrollo económico, cultural y humano de los habitantes del planeta. Las diferencias entre norte y sur seguirán ampliándose y la brecha entre unos y otros no se acortará, a menos que los nuevos actores del sistema internacional se empoderen y obliguen a los Estados a trabajar por un bienestar común.

3.4.2.- México y la ratificación de Doha

México es un país que a pesar de ser miembro de la OCDE no puede clasificarse como industrializado debido a la inmensa brecha que existe respecto a los países desarrollados. Lo anterior lo pone en una situación compleja puesto que deberá anteponer los intereses globales en materia ambiental, frente al interés nacional de un desarrollo económico exponencial con la intención de no poner en riesgo su cooperación internacional. El desarrollo sostenible pareciera ser la salida a esta paradoja pero su costo es muy elevado y la cuestión radica en si México contará con las instituciones

viables para hacerlo. En el actual Plan Nacional de Desarrollo (PND)⁸⁶ 2013-2018 poco se puede leer sobre el tema del calentamiento global o del compromiso de México con el fortalecimiento de la GAI. Sin embargo, si se señala que el desarrollo sostenible es parte de la estrategia pues se reconoce que los efectos del cambio climático y la degradación ambiental representan un tema de análisis ineludible. Las repercusiones tales como las sequías, las inundaciones y los ciclones que han azotado el territorio nacional entre 2000 y 2010 han ocasionado alrededor de 5 mil muertes, 13 millones de afectados y pérdidas económicas por 250 mil millones de pesos (PND, 2013-2018), problemas que no pueden pasar inadvertidos y obligan a la actuación del gobierno.

En el PND se reconoce la tendencia mundial de reducir la dependencia de los combustibles fósiles impulsando el uso de energías alternativas para lograr “*la conservación del capital natural y sus bienes y servicios ambientales*” pues representan un elemento clave en el desarrollo de los países y en el nivel de bienestar de la sociedad. Como se puede observar, en el discurso, México dirige sus esfuerzos hacia el camino del desarrollo sostenible ya que participa en más de 90 acuerdos y protocolos vigentes, aunque su crecimiento económico sigue estrechamente vinculado con la emisión de GEI, la generación excesiva de residuos sólidos, así como la pérdida de bosques y selvas, entre otros.⁸⁷ En México, como medidas para contrarrestar el deterioro ambiental, el 12% de la superficie nacional esta designada como área protegida aunque el 62% de dichas áreas no cuenta con un programa de administración por lo que estos números pierden credibilidad.

Sin embargo, vale la pena resaltar los esfuerzos de la SEMARNAT para la implementación de la Agenda 21 pues para lograr tal empresa, los trabajos se encaminan hacia cuatro áreas prioritarias: la conservación y aprovechamiento sustentable de los ecosistemas y su biodiversidad, la prevención y control de la contaminación, la gestión integral de los recursos hídricos y, el combate al cambio climático (SEMARNAT). Dentro

⁸⁶La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece la planeación del desarrollo nacional como el eje que articula las políticas públicas que lleva a cabo el gobierno, por lo tanto es el documento de trabajo que rige la programación y el presupuesto de toda la administración pública federal.

⁸⁷ Según cifras oficiales, el costo económico del agotamiento y la degradación ambiental en México para el año 2011, representó 6.9% del PIB (INEGI, citado en PND, 2013-2018).

de esta última área, se reconoce que el cambio climático representa la mayor amenaza para el desarrollo de las sociedades y de las naciones, ya que no solo pone en riesgo a la humanidad por sus efectos adversos, sino que incide directamente en la pérdida de la biodiversidad y de la capacidad de los ecosistemas de ofrecer bienes y servicios ambientales, necesarios para el desarrollo sostenible.

Uno de los mayores avances de México en la materia, es el Programa Especial de Cambio Climático (PECC) que se desprende de la estrategia nacional de cambio climático (2007), dicho programa basa sus acciones en el fomento “*al desarrollo de iniciativas de la sociedad y de las políticas y programas para restaurar la integridad de los sistemas económicos y ecológicos, reorientando el desarrollo hacia la sustentabilidad*” (SEMARNAT). Respecto a la enmienda de Doha, en la reciente Cumbre sobre el Clima 2014, el presidente de México no solo entregó la ratificación a dicha enmienda sino que mencionó la reducción de emisiones para el año 2020 en un 30%⁸⁸ respecto a la línea base, así como en un 50% en 2050 sobre las emisiones del año 2000. En el siguiente cuadro 3.5 se muestran los niveles de GEI para México de la línea base año 1990, del año 2000, 2005 y 2010.⁸⁹

De acuerdo al dictamen de las comisiones unidas de relaciones exteriores, organismos internacionales y medio ambiente y recursos naturales, el Senado de la República acordó en su LXII legislatura, respecto a la enmienda de Doha, que México reconocía el sentido y alcance de las reglas que integran el PK y su enmienda, por lo que se comprometía a cumplir con los acuerdos adquiridos.

La participación de México en la ratificación de la enmienda Doha (2012) es un aporte valioso para el fortalecimiento de la GAI, independientemente de los avances más allá del papel y del discurso, la muestra de buena voluntad y cooperación le permiten posicionarse como un promotor a nivel internacional en cuanto a la participación activa del tejido y configuración de la gobernanza internacional.

⁸⁸ Por la firma del Acuerdo de Copenhague, decisión 1/CP. 16.

⁸⁹ México suscribió el PK el 9 de junio de 1998, depositó el instrumento de ratificación el 7 de septiembre de 2000.

Emisiones de GEI México, 1990, 2000, 2005 y 2010.

Categoría de Emisión	Año	CO ₂	CH ₄	N ₂ O	HFC	PFC	SF ₆	TOTAL
Energía	1990	269,455.28	48,133.28	1,585.26	-	-	-	319,173.82
	2000	341,863.75	56,150.09	5,891.45	-	-	-	403,905.28
	2005	372,648.43	61,963.29	10,076.11	-	-	-	444,687.82
	2010	405,130.19	84,965.99	13,721.45	-	-	-	503,817.63
Agricultura	1990	0.00	40,312.78	52,473.09	-	-	-	92,785.86
	2000	0.00	37,150.24	49,909.36	-	-	-	87,059.60
	2005	0.00	37,572.89	51,172.86	-	-	-	88,745.74
	2010	0.00	39,246.99	52,937.43	-	-	-	92,184.42
Procesos Industriales	1990	28,180.87	83.10	548.70	776.52	646.77	29.64	30,265.60
	2000	40,395.26	73.26	278.81	5,686.20	543.27	56.94	47,033.74
	2005	38,144.24	68.01	116.92	8,351.05	128.41	91.38	46,900.02
	2010	42,081.44	69.95	130.41	18,692.33	128.41	124.39	61,226.93
Cambio de uso de suelo y silvicultura	1990	101,256.85	929.66	94.35	-	-	-	102,280.86
	2000	73,791.07	819.93	83.21	-	-	-	74,694.21
	2005	51,042.59	1,110.11	112.66	-	-	-	52,265.36
	2010	45,669.64	1,110.11	112.66	-	-	-	46,892.41
Desechos	1990	184.91	14,866.85	1,477.33	-	-	-	16,529.09
	2000	206.75	24,785.09	1,979.18	-	-	-	26,971.02
	2005	311.02	31,892.47	2,110.61	-	-	-	34,314.10
	2010	569.36	41,323.39	2,238.10	-	-	-	44,130.85
Total	1990	399,077.90	104,325.67	56,178.73	776.52	646.77	29.64	561,035.23
	2000	456,256.83	118,978.59	58,142.02	5,686.20	543.27	56.94	639,663.84
	2005	462,146.27	132,606.76	63,589.15	8,351.05	128.41	91.38	666,913.03
	2010	493,450.63	166,716.43	69,140.50	18,692.33	128.41	124.39	748,252.69

Cuadro 3.5 Fuente: Adaptación de Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, Coordinación del Programa de Cambio Climático. Abril 2013

Sin embargo, aún se está lejos de tener un sistema internacional equilibrado con los principios del PK, pues como se ha observado es más sencillo destruir que construir ya que los intereses económicos y políticos merman el fortalecimiento de la GAI lo cual conduce a que los estragos del cambio climático persistan y se incrementen en este mundo compartido, olvidando que la opacidad y la indiferencia ante el problema ambiental tendrá un costo irreversible.

Conclusiones

A lo largo de esta investigación, se revisaron los trabajos elaborados en el marco de las Naciones Unidas para la protección del ambiente y se demostró que los esfuerzos dirigidos por organismos, como el PNUMA, han sido rebasados por la falta de acuerdos entre los gobiernos, debido a que la cooperación entre los Estados se ha visto mermada por el interés económico y político de los mismos.⁹⁰ Por otro lado, se señaló que la crisis ambiental tiene un origen antropogénico de índole global y que por lo tanto requiere de acciones integrales para su solución. A la par, se expuso la relevancia que han tomado los nuevos actores en el sistema internacional, ONG y sociedad civil, para influir en la agenda ambiental a través del activismo, de la investigación y de la colaboración entre las distintas partes de la sociedad. Además, se reconoció la importancia del desarrollo sostenible como una alternativa, en la que confluyen el ambiente y el desarrollo, en la búsqueda de un interés común: el bienestar social.

Ante la inminente crisis ambiental, planteada en el contenido de este trabajo, resulta una urgencia el consolidar una gobernanza ambiental, acorde a la complejidad de las relaciones internacionales, para lo cual, se requiere de organismos fortalecidos, con mandatos claros, con autonomía y un financiamiento justo. Los mecanismos y los instrumentos ya se tienen, falta dotar de facultades, pero sobre todo de capacidades, a organismos como el PNUMA para lograr avances significativos en el cumplimiento de sus mandatos. Recientemente, en la Conferencia de Río + 20, se reconoció al PNUMA como “*principal autoridad ambiental mundial*” con la facultad de establecer la agenda, en la que se deben promover los aspectos ambientales del desarrollo sostenible (ONU, 2012: 19). Sin embargo, de la letra a la ejecución de los acuerdos, queda un largo trecho por recorrer.

⁹⁰ Ejemplo de lo anterior es el problema de financiación para mitigar los efectos del cambio climático que año tras año se vive en las distintas COP. Pues solo dos países, Alemania y Finlandia, han hecho compromisos concretos al respecto, en el marco de la COP 19 (Varsovia, 2013), aunque aún se están lejos de llegar a los 100 mil millones anuales que se esperan para 2020. Por otro lado, tanto Estados Unidos como China, siguen sin firmar acuerdos concretos para reducir sus GEI, el primero de éstos informó que para el año 2025 reduciría sus GEI en un 40% respecto al año 2008, sin embargo no ha publicado los mecanismos a seguir ni ha presentado su plan de financiamiento hacia la COP 21, todo queda en propaganda ambiental.

Es cierto que, el paradigma del desarrollo sostenible se presenta como una medida viable. Sin embargo, cómo se pueden “*garantizar las necesidades del presente sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras*” (Nuestro futuro común, 1987), cuando no se logran consensos a nivel internacional que garanticen la protección de los recursos comunes a todos. Es una realidad que, el surgimiento de la plétora de AMUMA refleja la buena voluntad de las partes aunque se requiere más que eso, la consciencia de que se gobierna y se habita en un mundo finito, con recursos igualmente finitos.

Los foros internacionales, como las Conferencias de Estocolmo (1972), Río (1992), Johannesburgo (2002) y Río + 20 (2012), indudablemente, han jugado roles de suma importancia en la formulación de políticas ambientales, además dieron origen al surgimiento del PNUMA (1972), a la implementación de la Agenda 21 y a la adopción de los ODM, entre otros, cuyos instrumentos han fortalecido el desarrollo del derecho ambiental internacional. Por otro lado, estos mismos foros, han reflejado las grandes diferencias que existen entre los países miembros del sistema internacional, es decir, entre aquellos desarrollados y los que aún se encuentran en el desarrollo de sus capacidades. La brecha entre unos y otros es muy grande, como consecuencia del desequilibrio, que no solo se da entre sistemas naturales, sino también entre sistemas sociales.

El Planeta es finito, los recursos son finitos y la responsabilidad de los daños, causados en los ecosistemas, es compartida, aunque en escala diferente. Los beneficios resultantes del progreso, no han favorecido a todos por igual debido al modelo económico vigente y sí han afectado al entorno compartido, por lo que el debate sobre el uso de los recursos, se aborda en distintos contextos: por un lado, los países desarrollados, que se han servido de los recursos naturales de los países en desarrollo,⁹¹ claman por prácticas sostenibles; por otro lado, están aquéllos, que luchan por insertarse en los mercados internacionales y que requieren de apoyos tecnológicos e innovación, para migrar hacia las nuevas prácticas de sostenibilidad. El reto no resulta sencillo, pues

⁹¹ “Si todos los habitantes de la Tierra consumieran como lo hace un estadounidense, se necesitarían al menos tres planetas como éste para obtener recursos energéticos y materiales” (Novo, 2006: 79) para así cubrir la demanda.

se deben reducir los niveles de desigualdad social y económica, para ejecutar medidas conjuntas en pro del ambiente, ya que al final, como señaló Ostrom (2011), el ambiente al igual que los recursos naturales, deben ser considerados “*bienes comunes mundiales*” por el hecho de que éstos no son recursos manufacturados y sí destruibles.

El problema ambiental, va de la mano con el modelo de desarrollo económico y si bien, el desarrollo sostenible propone una gestión responsable de los recursos naturales, aún resulta insuficiente, si no se acompaña de un sistema de gobernanza ambiental, integrado no sólo por los Estados, sino también por los OI, las ONG y la sociedad civil, para conformar “*redes trasnacionales de conocimiento, políticamente empoderadas*” y motivadas por una causa compartida (Haas, 1990; citado en Elliott, 1998) y qué mejor causa, que la protección del único planeta, hasta ahora demostrado, que permite la supervivencia de la humanidad.

¿Se puede lograr un orden ecológico, social y democrático? Posiblemente la respuesta sea “no”, mientras exista una brecha paralela que acrecienta la desigualdad económica entre los países; y seguirá siendo un “no” si no se restringe el suministro de los recursos naturales y se trabaja en la reducción de contaminantes para aminorar el desgaste ecológico del ambiente natural.

Sin embargo, negar los avances sería tanto como negar el problema, ya que se han constituido regímenes sobre temas específicos y bien definidos en materia ambiental. Lamentablemente, sus logros no han sido los esperados debido a que enfrentan obstáculos sistémicos, procesales y de capacidades institucionales, ejemplo de lo anterior, es el régimen en contra el cambio climático, el cual, a pesar de contar con principios, normas y reglas contenidos en la CMNUCC y en el PK, se encuentra lejos de consolidarse como un sistema dinámico de administración y regulación eficaz, ya que los sujetos del sistema internacional apelan a su soberanía, para evadir compromisos internacionales.

Sin duda, el sistema de gobernanza ambiental tiene eslabones perdidos entre las distintas instituciones, organizaciones y agencias internacionales, lo que dificulta la formulación de políticas y su posterior implementación. Dichas entidades, no trabajan en

colaboración directa, duplican mandatos, multiplican esfuerzos y recursos, todo ello, sin obtener resultados significativos. Por otro lado, la incorporación de nuevos actores, ONG y sociedad civil, representa una opción viable para impulsar una agenda ambiental global y vigilar la ejecución de los compromisos adquiridos, por parte de los Estados y OI, en los foros internacionales.

Para quien suscribe este trabajo, el tema de protección al ambiente debe ser asumido desde diversos ámbitos de la comunidad internacional, ya que no sólo es responsabilidad de los Estados revertir los daños antropogénicos, sino también del sector privado y de la sociedad en su conjunto. Puesto que es el hombre, quien requiere un ambiente asequible para su desarrollo y no habrá forma de conseguirlo, si no se es consciente de los límites impuestos por la naturaleza. Si el camino es el desarrollo sostenible, entonces debe garantizarse a través de la GAI, involucrando a todos los sujetos internacionales y a los nuevos actores del sistema, para tender redes de cooperación en la ejecución de tareas compartidas.

Se ha demostrado que, no todos los trabajos auspiciados por Naciones Unidas han sido infructuosos y los regímenes ambientales han contribuido de manera importante en la configuración de la GAI. El mismo PNUMA, ha fungido como catalizador en la creación de AMUMA, mismos, que se han posicionado como principales fuentes vinculantes del derecho ambiental internacional. Sin embargo, el compromiso de las partes, por actuar a favor de la protección del ambiente, se percibe endeble, lo que hace indispensable una mayor cooperación para mitigar los efectos de la crisis ambiental, dado que afecta en su conjunto a los países industrializados y a los otros, aquéllos en desarrollo.

Indudablemente, uno de los principales problemas ambientales que afronta la comunidad internacional, es el cambio climático. El problema no es menor, ya que supone alteraciones en el ambiente, tales como el aumento en el nivel del mar, la erosión costera, la acidificación de los océanos, la alteración de los ecosistemas, etc. Estas perturbaciones en el sistema climático, son el resultado de los altos niveles de gases de efecto invernadero en la atmósfera, el 65 % de estos GEI corresponden a las emisiones de CO₂, las cuales, son producidas por el uso de energía, la deforestación, el cambio en el uso de la tierra, entre otros. En resumen, el incremento de los GEI es el resultado del

modo de vida y de consumo de las sociedades posmodernas, quienes han olvidado que el Planeta no es un hacedor de materia infinita.

Pese a la abrumadora situación ambiental, se siguen dando pasos hacia la consolidación de la GAI. Uno de los últimos avances se dio en el foro de Doha (2012), con la última enmienda al PK. Como resultado, los países se comprometieron a reducir, una vez más, los niveles en sus emisiones GEI. Lamentablemente, no todas las partes reforzaron su compromiso, un ejemplo de ello es Canadá, otros más se niegan a ratificar el PK, como EE.UU., pero los más, han adquirido compromisos mayores, tal es el caso de México, que en la reciente Cumbre sobre el Clima (2014) no solo entregó la ratificación a la enmienda del PK, sino que informó sobre la reducción de emisiones para el año 2020 en un 30%⁹² respecto a la línea base, así como en un 50% en 2050 sobre las emisiones del año 2000. Es cuestionable si podrán lograrse los objetivos, sin embargo, el compromiso internacional existe, además, ya se trabaja en la implementación de los acuerdos de la Agenda 21.

Para concluir, quien suscribe, reconoce que aún se está lejos de lograr un sistema internacional en concordancia con los principios del PK y del desarrollo sostenible, pues como se ha observado, es más sencillo destruir que construir, ya que los intereses particulares de los países merman el fortalecimiento de la GAI, olvidando que la opacidad y la indiferencia ante la crisis ambiental tendrá un costo irreversible, pues no se pueden omitir los límites físicos de un planeta finito.

En esta investigación, no se expone una utopía sobre el sistema de gobernanza ambiental, sino más bien, se propone el fortalecimiento de una red de actores que permitan escudriñar cómo se integra el mundo y así facilitar la solución, ante una inminente crisis ambiental. Sin duda, las políticas monetarias vigentes, los medios de producción y los modos de consumo con los que se persigue el *desarrollo* resultan contrarios al equilibrio ecológico, lo que convierte en una tarea imposible la sostenibilidad bajo tal escenario, en el que buscar la cuadratura del círculo se convierte entonces en una entelequia que obliga a pensar en otras formas de bienestar. Reconocer que vivimos

⁹² Por la firma del Acuerdo de Copenhague, decisión 1/CP. 16.

una entropía social (Altvater, 1994) es un paso para advertir el origen de un nuevo orden, con nuevas separaciones y por tanto, nuevos caminos.

Solo resta agregar que, para la autora de este trabajo, la cooperación internacional es la vía para la conformación de un sistema holístico, donde la GAI, es el mecanismo a través del cual se puede garantizar la preservación del ambiente y por ende, el bienestar humano. Los problemas globales, requieren acciones globales y los bienes comunes a todos, no deben ser administrados por un solo hombre, gobierno o poder. En un sistema anárquico, la gobernanza global recae en todos los actores de la comunidad internacional, el cambio, es responsabilidad de todos los ciudadanos del mundo.

¿Por qué ser solo espectadores del deterioro ambiental, cuando hoy se puede revertir el daño? La configuración del mundo no puede ni debe entenderse a través de la destrucción del ambiente, sino a través de las redes de cooperación. Para así, garantizar que las futuras generaciones que tripulen esta nave extraordinaria, llamada Tierra, vean los tesoros que nutren el espíritu: los bosques, los océanos y la tierra que alimenta.

Empoderarse para fortalecer la gobernanza ambiental, es deber de todo hombre.

Índice de tablas y cuadros.

Cuadro 1.1.- Responsabilidades y funciones del PNUMA.....	26
Organigrama del PNUMA.....	27
Cuadro 2.1.- Componentes del ambiente en el desarrollo de las sociedades	46
Cuadro 2.2.- Clasificación de las ONG.....	52
Cuadro 2.3.- Organizaciones Internacionales con funciones en materia ambiental	57
Cuadro 2.4.- Tratados Multilaterales de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente.....	63
(Vinculados al cambio climático)	
Cuadro 3.1.- El ámbito del desarrollo sostenible en la esfera de la GAI.....	72
Cuadro 3.2.- Incremento de los gases invernadero.....	87
Cuadro 3.3.- Las fuentes antropogénicas y su contribución al calentamiento global.....	88
Cuadro 3.4.- Partes del Protocolo de Kyoto incorporadas a la enmienda de Doha	89
Cuadro 3.5.- Emisiones de GEI México, 1990, 2000, 2005 y 2010.....	95

Abreviaciones y acrónimos

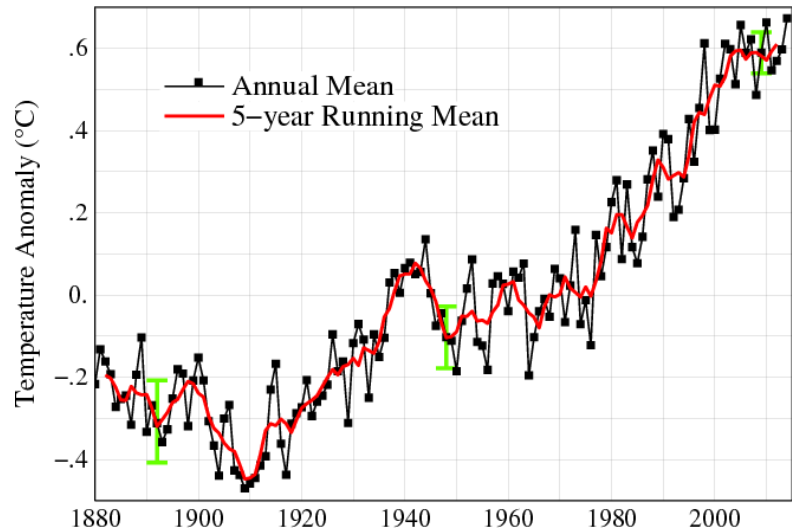
AMUMA/MEAs	Acuerdos Multilaterales sobre el Medio Ambiente
AOSIS	Alianza de los Pequeños Estados Insulares
BM	Banco Mundial
CACAM	Alianza de Asia Central y Caucásica.
CDB	Convención sobre la Diversidad Biológica
CDS	Comisión Sobre el Desarrollo Sostenible
CIJ	Corte Internacional de Justicia
CIPN	Comisión para la protección de la Naturaleza
CITES	Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres
CMMAD	Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático
CNUMAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo
COP	Conferencia de las Partes
ECOSOC	El Consejo económico y social
FoE	Friends of the Earth
GAI	Gobernanza Ambiental Internacional
GEF	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
GEI	Gases de Efecto Invernadero
IEO	Agencia Internacional Ambiental
ODM	Objetivos del Milenio
OI	Organismos Internacionales
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMI	Organización Meteorológica Internacional
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPEC	Organización de Países Exportadores de Petróleo.
PECC	Programa Especial de Cambio Climático
PICC	Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático
PK	Protocolo de Kyoto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
WCED	World Commission on Environment and Development / Comisión sobre Medio Ambiente y Desarrollo
WMO	Organización Meteorológica Mundial

Anexos

Gráfico 1. Índice global de la temperatura de los océanos

Representación lineal del índice global de la temperatura media del océano de la tierra del año 1880 a 2010, con un período base entre 1951-1980.

La línea negra representa la media anual y la línea roja la media de cinco años.



Fuente: Hansen et al (2010, citado en NASA Earth Sciences Division).

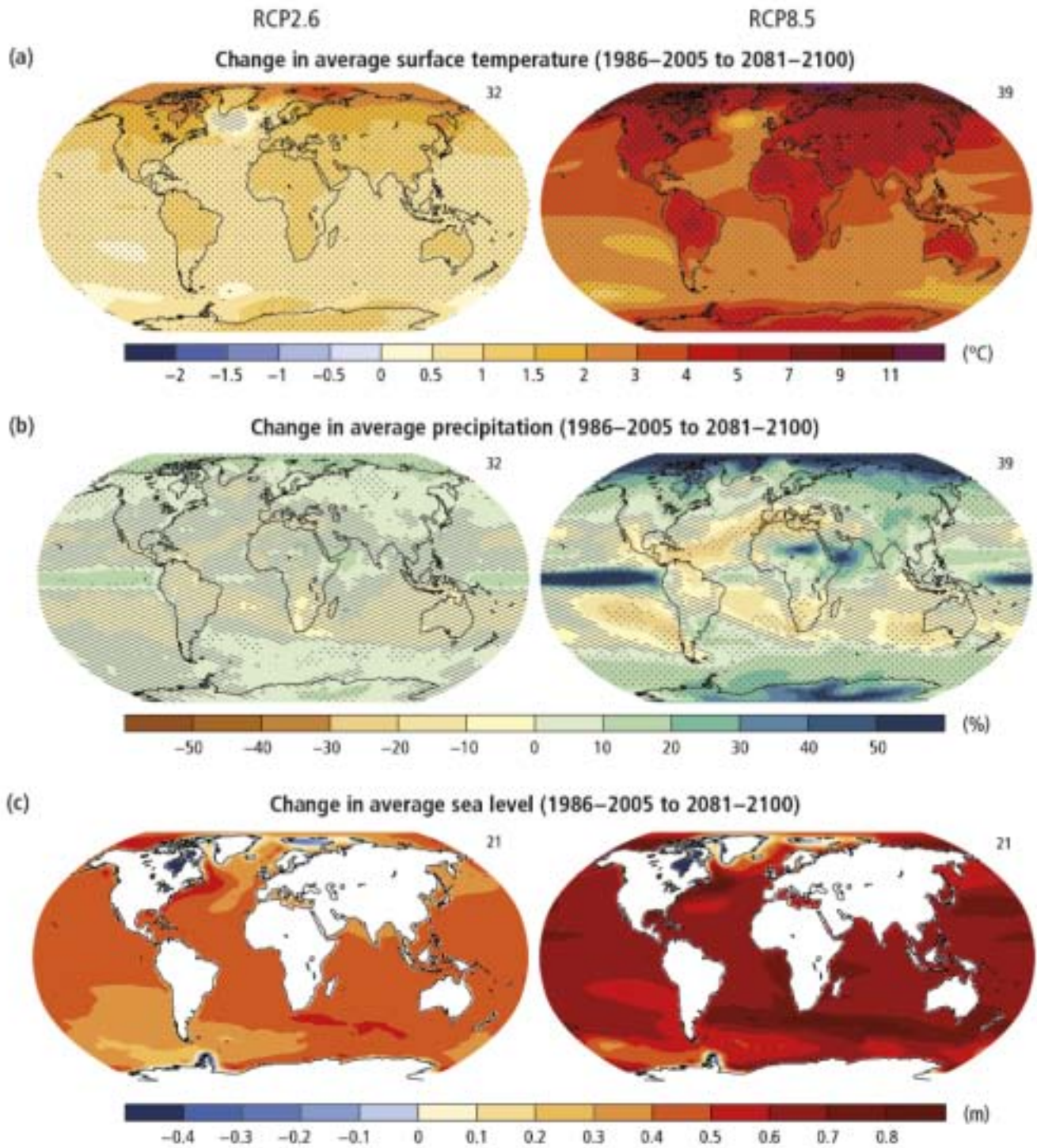
Según el reporte de Cambio Climático (2014) publicado por el IPCC, se prevé que la temperatura de la superficie aumente en todos los escenarios evaluados, provocando una mayor frecuencia en las olas de calor y en eventos de precipitación. La región del ártico seguirá con una tendencia de calentamiento mayor a la media.

En las proyecciones de los modelos disponibles del IPCC (Atlas A) para el periodo de los años 2081- 2100 se muestran dos eventos, RCP2.6 Y RCP8.5, en los cuales se exponen tres escenarios: a) el cambio en la temperatura anual media de la superficie (°C); b) el cambio de la precipitación media anual (%); y c) el cambio en el nivel medio del mar (m).

Los cambios se expresan en relación al período de los años 1986-2005. El número de modelos utilizados para calcular dichas proyecciones se indican en la esquina superior derecha de cada mapa.

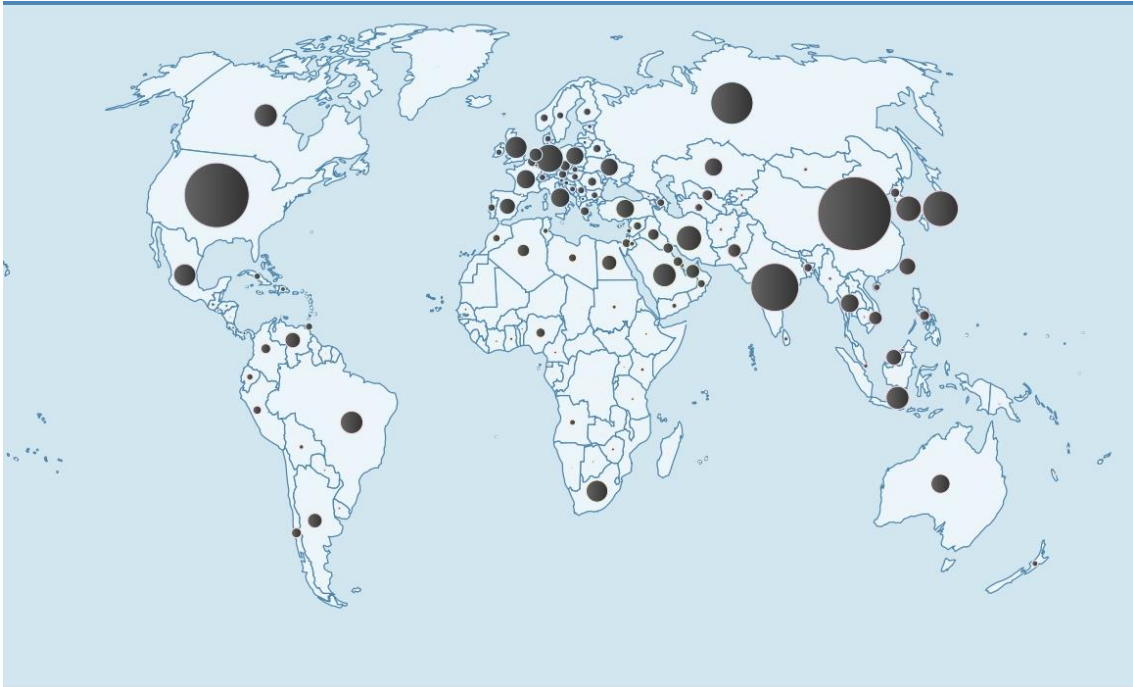
El 90% de los modelos coinciden en el signo del cambio.

Atlas A. Futuro climático, riesgo e impactos.



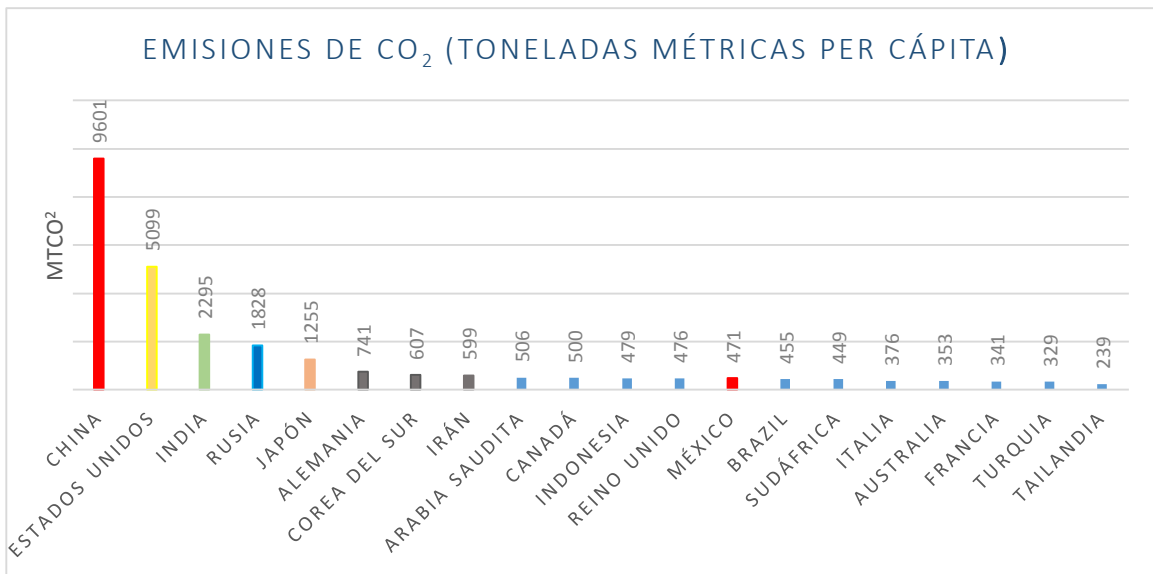
Fuente: IPCC. (2014) Climate Change synthesis report.

Atlas B. Emisiones CO₂ por territorio 2013 (MtCO₂)



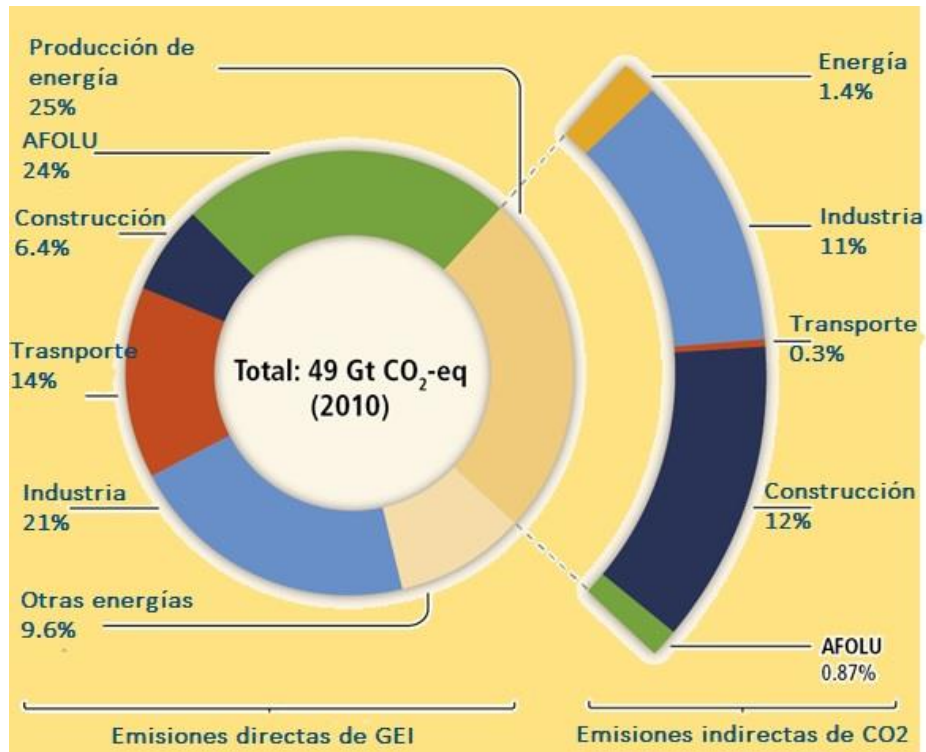
Fuente: Global Carbon Atlas (2013).

Gráfico 2. Principales países emisiones de CO₂ en el año 2013.



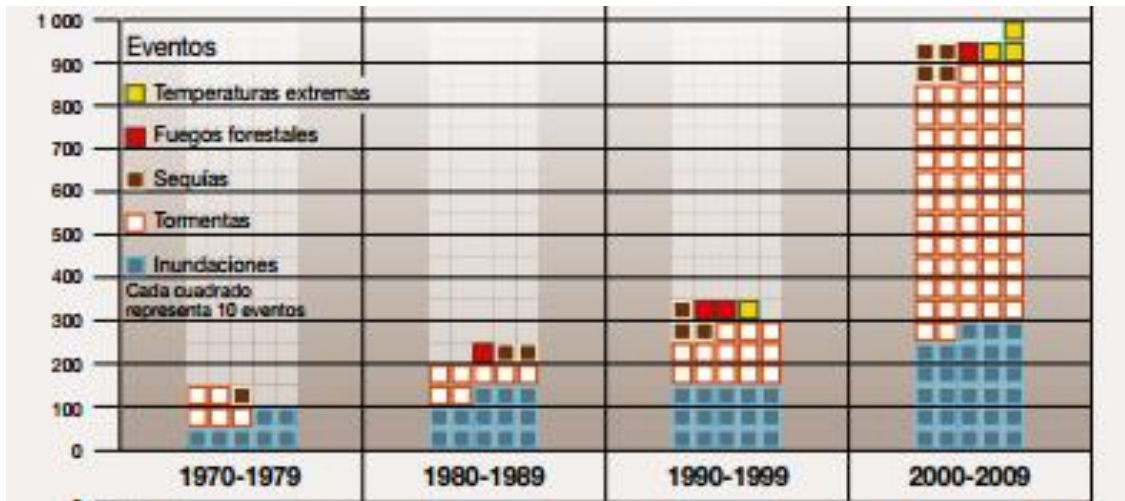
Fuente: Global Carbon Atlas (2013).

Gráfico 3. Emisiones de gases de efecto invernadero por sector económico 2010.



Fuente: Adaptación de Fuente: IPCC. (2014) Climate Change synthesis report.

Gráfico 4. Eventos hidrometeorológicos en América Latina y el Caribe



Fuente: CEPAL (2010) Climate Change A regional perspective.

En México, de acuerdo con datos de la Universidad Nacional Autónoma de México, los únicos estados de la República Mexicana que han mantenido estables sus temperaturas son Nayarit, Colima, Michoacán y Jalisco (CEPAL, 2010).

Atlas C. Impactos del cambio climático esperados para 2050 en AL

En particular, en América Latina y el Caribe se observa un aumento reciente de los eventos climáticos extremos. El número de tormentas ocurridas entre los años 2000 y

Impactos del cambio climático esperados para 2050

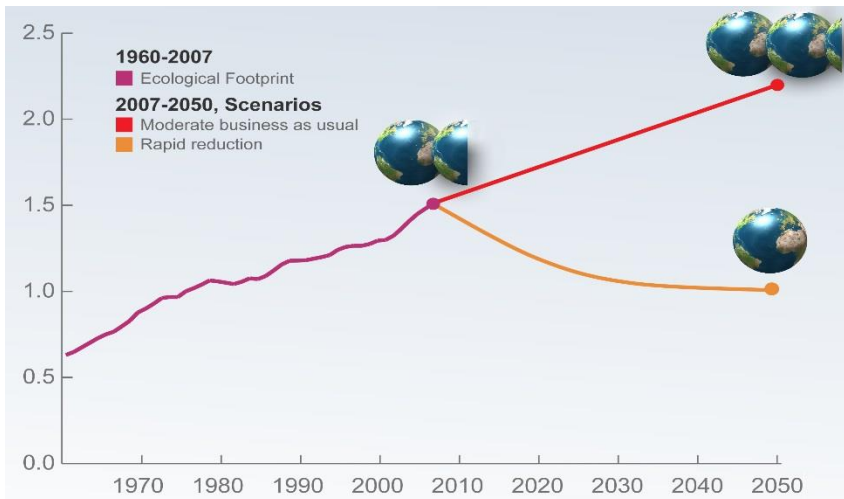


2009 se multiplicó por 12 con relación a las que se presentaron entre 1970 y 1979.

El número de personas afectadas por las temperaturas extremas, incendios forestales, tormentas e inundaciones pasó de 5 millones en la década de los años setenta, a más de 40 millones en la última década.

Fuente: CEPAL (2010) Climate Change A regional perspective.

Gráfico 5. Huella ecológica y escenarios.



Actualmente, la humanidad utiliza el equivalente a 1.4 planetas por año. Los escenarios moderados de la ONU sugieren que si las tendencias actuales de la población y de consumo continúan en la siguiente década se

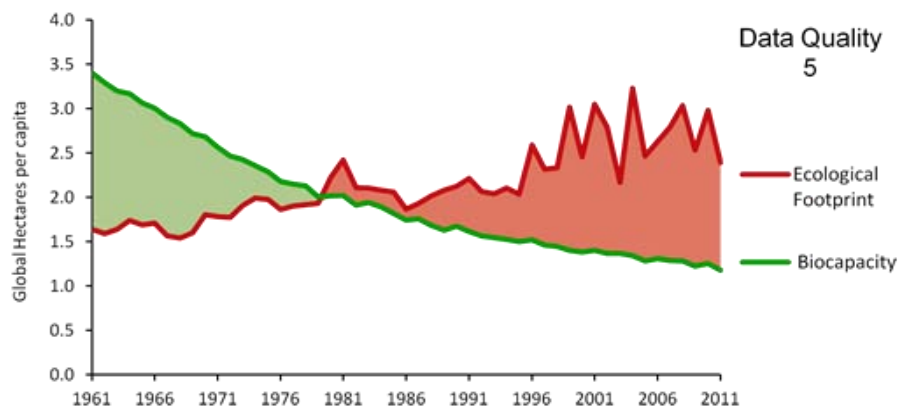
Fuente: Global Footprint Network (2015). El eje X representa el equivalente al consumo en planetas "Tierra", vs el eje Y que representa los años.

necesitará el equivalente a dos Tierras para satisfacer las necesidades de consumo de los seres humanos.

Sin embargo, en un escenario de rápida reducción se puede contrarrestar el problema si se convierten los desechos en recursos más rápido de lo que los recursos se convierten en desechos. Para lo anterior, se necesita del reconocimiento de los límites ecológicos.

Gráfico 6. Huella ecológica y biocapacidad por persona desde 1961, México.

Se mide en hectáreas globales. La biocapacidad por persona varía cada año con la gestión de ecosistemas, las prácticas agrícolas, la degradación de los ecosistemas y el clima. La huella por persona varía de acuerdo con las cantidades de consumo y eficiencia de la producción. La mayoría de los datos de entrada para la Huella provienen de fuentes



Fuente: Global Footprint Network (2015).

estadísticas de la ONU. La evaluación se hace en una escala de 1-6. Resultado para México en la esquina superior derecha del gráfico.

Bibliografía

Alarcón Requejo, Gímler. (2010) *Estado de derecho, derechos humanos y democracia: pautas para la racionalidad jurídico-política desde Elías Díaz*. Madrid, Dykinson.

Altvater, Elmar. (1994) *El precio de bienestar: expolio del medio ambiente*. Valencia, Alfons el Magnànim.

Arrollo, F. Et. Al. (1997) *Análisis de los problemas ambientales*. Valladolid, Trotta, pp. 49-81.

Axelrod, Regina; VanDeveer, S; Downie, D. ed. (2011) *The global environment: institutions, law, and policy*. 3rd ed. Washington, DC, CQ Press.

Bailey, Kenneth D. (1990) *Social Entropy Theory*. New York, SUNY, press.

Barbier, Rèmi; Bozonnet, J. P; Dobré, M; Lewis, N. (2012) *Manuel de sociologie de l'environnement*. France, PUR.

Becerra, Sylvia y Peltier, Anne. (2012) De la crise environnementale à l'affirmation de concept de vulnérabilité. En: Barbier, Rémi et al. (2012) *Manuel de sociologie de l'environnement*. France, PUR.

Bellver Capella, Vicente. (1997) *Las ecofilosofías*. Valladolid, Trotta.

Birnie, Patricia y Boyle, Alan. (1992) *International Law and the Environment*. New York, Oxford.

Braillard, Philippe. (1977) *Theorie des relations internationales*. PUF, París, pp. 69-109.

Calame, Pierre. (2003) *La démocratie en miettes; pour une révolution de la gouvernance*. París, Editions Descartes & Cie.

Del Arenal, Celestino. (1994) *Introducción a las relaciones internacionales*. Madrid, Tecnos.

DESA. (2013) *World economic and social survey 2013. Sustainable development challenges*. New York, UN.

Dougherty, James E y Pfaltzgraff, Robert L. Jr. (1993) *Teorías en pugna en las relaciones internacionales*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

Dürschmidt, J y Taylor, G. (2007) *Globalization, Modernity and Social Change*. New York, PALGRAVEMACMILLAN.

Elliott, Lorraine. (1998) *The Global Politics of the Environment*. NY, New York University Press.

Evans, J. P. (2012) *Environmental Governance*. London & New York, Routledge.

Faber Cuervo, J. (1997) John Stuart Mill, John Rawls y Amartya Sen, los tres nombres de la equidad. *Lecturas de economía*. No. 46 ene-jun, pp. 95-126.

Ferrero, Mariano. (2010) Gobernando (en) un mundo en globalización: una mirada conceptual a la gobernanza desde las relaciones internacionales. En: Concepción, Luis y Moctezuma, Patricia. (2010) *Gobernanza Global y democracia*. México, Miguel Ángel Porrúa.

- Foster, Hal. ed. (2008) *La posmodernidad*. 7° Ed. Barcelona, Bay Press.
- Garrido, Francisco. (2010) Las ecopolíticas. En: Ballesteros, J & Pérez, Adán. Ed. *Sociedad y medio ambiente*. Madrid, Trotta, pp. 301-321.
- Gilpin, Alan. (2003) *Economía ambiental. Un análisis crítico*. Traducido del inglés por G. Pelcastre. México D.F, Alfaomega.
- Haas, Peter M; Keohane Robert O; Levy, Marc A. (1993) *Institutions for the Earth: Sources of Effective International Environmental Protection*. Cambridge, MIT Press.
- Hardin, R. (1968) The Tragedy of the Commons. *Science*, vol. 162, pp. 1243-1248.
- Hohmann, Harald. (1994) *Precautionary Legal Duties and Principles of Modern International Environmental Law*. London, Graham & Trotman.
- Hoffmann, Stanley. (1979) *Teorías Contemporáneas sobre las relaciones internacionales*. Madrid, Tecnos.
- Kanie, Norichika y Haas, Peter M. ed. (2004) *Emerging Forces in Environmental Governance*. New York, United Nations University.
- Karns, Margaret y Mingst, Karen. (2010) *International Organizations. The politics and processes of global governance*. London, Lynne Rienner Publishers.
- Kunh, Thomas. (2013) *La estructura de las revoluciones científicas*. 4° Ed. México, FCE.
- Kreilhuber, Arnol. ed (2010) *Auditing the implementation of multilateral environmental agreements (MEAs): A primer for auditors*. Nairobi, UNEP.
- Leff, Enrique. (1998a) *Ecología y capital. Racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable*. México, Siglo XXI.
- Leff, Enrique. (1998b) *Saber ambiental: sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder*. México, Siglo XXI-PNUMA-UNAM.
- Lipietz, Alain. (1997) *Una alternativa para el siglo XXI*. Madrid, Trotta.
- Martínez Alier, Joan. (2004) *El ecologismo de los pobres. Conflictos ambientales y lenguajes de valores*. 3ª Ed. Barcelona, Icaria.
- Martínez, Julia y Fernández Bremauntz A. (2004) *Cambio Climático: una visión desde México*. D, F; SEMARNAT-INE.
- Medellín, Pedro. (1998) El principio precautorio. *Pulso*, 20 de agosto, pág. 4a.
- Moro, Tomas. (2010) *Utopía*. México, D.F, Época.
- Novo, María. (2006) *El desarrollo sostenible. Su dimensión ambiental y educativa*. Madrid, Pearson.

Ostrom, Elinor. (2011) *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. 2nd ed. Traducido del inglés por L. Merino. México, IIS-FCE.

Pereira Guimares, Roberto. (s/a) Gobernanza del sistema tierra: viejas respuestas y nuevos interrogantes. En: *Ecología política y gobernanza ambiental*.

PNUD. (2010) Capítulo 1. *Reafirmación del Desarrollo Humano*. pp. 11-26

PNUMA (2012) *Perspectivas del Medio Ambiente Mundial. GEO 5 Resumen para responsables de política*. Malta, Progresss Press Company Limited.

Rogers, Peter; Jalal, Kazi F; Boyd Jhon. (2006) *An introduction to sustainable development*. Canada, The Continuing Education Division, Harvard University and Glen Educational Foundation.

Steiner, Andrej. (2003) *Environmental governance sourcebook*. Bratislava, PNUD. R. BEC.

Weiss, Thomas G y Wilkinson, Rorden. (2014a) *International Organization and Global Governance*. New York, Routledge.

Weiss, Thomas y Wilkinson, Rorden. (2014b) Global Governance al rescate: ¿Salvando las Relaciones Internacionales? *Foro Internacional*, Vol. 10, No. 3, enero-marzo, 2014, pp. 76-105

Whitman, Jim. ed. (2009) *Global governance*. UK, Palgrave-Macmillan.

Resoluciones:

Asamblea General (1968) *Resolución resolución 2398 (XXIII)*, Problemas del medio humano.

Asamblea General (1972) *Resolución 2997 (XXVI)*, Disposiciones institucionales y financieras para la cooperación internacional en lo relativo al medio ambiente.

Asamblea General (1983) *Resolución 38/161*, Proceso de la elaboración de la perspectiva ambiental hasta el año 2000 y más adelante.

Asamblea General (1988) *Resolución 44/228*, Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo.

Asamblea General (1993) *Resolución 47/191*, Arreglos institucionales complementarios de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo.

Asamblea General (2000) *Resolución 55/199*, Examen decenal de los progresos en la aplicación de los resultados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.

Asamblea General (2012) *Resolución 66/288*, El futuro que queremos.

ECOSOC. (1968) *Resolución 1346 (XLV)*, Cuestión de la convocación de una conferencia internacional sobre los problemas del medio ambiente.

Fuentes electrónicas:

CEPAL. (2010) *Climate Change A regional perspective* . [Internet] Disponible en: <http://www.cepal.org/dmaah/noticias/paginas/7/37867/lac_web_esp_2010-12-02.pdf> [Consultado, 11 de Febrero de 2015].

CIJ. [Internet] Disponible en: <<http://www.icj-cij.org/homepage/sp/>> [Consultado, 15 de Julio de 2014].

Declaración de Estocolmo. (1972) *Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano*. [Internet] Disponible en: <<http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2005.pdf>> [Consultado, 10 de Agosto de 2014].

Devraj, Ranjit. (2011) *El rechazo de Estados Unidos al Protocolo de Kioto*. [Internet] Disponible en: <<https://formacioncontinuaedomex.files.wordpress.com/2011/06/el-rechazo-de-estados-unidos-al-protocolo-de-kioto.pdf>> [Consultado, 10 de Octubre de 2014].

Doha. (2012) *Enmienda de Doha al Protocolo de Kyoto*. [Internet] Disponible en: <https://unfccc.int/files/kyoto_protocol/application/pdf/kp_doha_amendment_spanish.pdf> [Consultado, 15 de Octubre de 2014].

EEA. [Internet] Disponible en: <<http://www.eea.europa.eu/>> [Consultado, 22 de Octubre de 2014].

Global Carbon Atlas. (2013) [Internet] Disponible en: <<http://www.globalcarbonatlas.org/?q=en/emissions>> [Consultado, 11 de Febrero de 2015].

Global Footprint Network. (2015) [Internet] Disponible en: <http://www.footprintnetwork.org/en/index.php/GFN/page/at_a_glance/> [Consultado, 1º Agosto de 2014].

La gouvernance environnementale. [Internet] Disponible en: <http://www.global-local-forum.com/upload/pdf/La_gouvernance_environnementale_20131209192407_La_gouvernance_environnementale__Medenine_le_6__7__et_8_decembre_2013.pdf> [Consultado, 22 de marzo de 2014].

NASA, Earth Sciences Division. (s/a) [Internet] Disponible en: <http://data.giss.nasa.gov/gistemp/graphs_v3/> [Consultado, 01 de Marzo de 2015].

Nuestro futuro común. (1987) *Our future common*. [Internet] Disponible en: <<http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>> [Consultado, 13 de Agosto de 2014].

Objetivos del Desarrollo del Milenio. [Internet] Disponible en: <<http://www.un.org/es/millenniumgoals/environ.shtml>> [Consultado, 18 de Junio de 2014].

ODM. Informe 2013 [Internet] Disponible en: <<http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2013/Spanish2013.pdf>> [Consultado, 20 de Febrero de 2015].

ONU. [Internet] Disponible en: <<https://www.un.org/es/aboutun/>> [Consultado, 24 de Agosto de 2014].

ONU (2002) *Declaración de Johannesburgo sobre el desarrollo sostenible*. [Internet] Disponible en: <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/WSSDsp_PD.htm> [Consultado, 13 de Agosto de 2014].

ONU (2012) *El futuro que queremos*. [Internet] Disponible en: <https://rio20.un.org/sites/rio20.un.org/files/a-conf.216-l-1_spanish.pdf.pdf> [Consultado, 27 de Agosto de 2014].

Plan estratégico de Bali para el apoyo tecnológico y la creación de capacidad. [Internet] Disponible en: <<http://www.unep.org/GC/GC23/documents/GC23-6-ADD1-SPANISH.pdf>> [Consultado, 18 de Junio de 2014].

PND (2013-2018) *Plan Nacional de Desarrollo*. [Internet] Disponible en: <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013> [Consultado, 05 de Octubre de 2014].

PNUMA (s/a) *UNEP Organization Profile* [Internet]. Disponible en: <<http://www.unep.org/PDF/UNEPOrganizationProfile.pdf>> [Consultado, 17 de Agosto de 2014].

Programa 21 (1992). Cumbre para la Tierra. [Internet] Disponible en: <<http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21sptoc.htm>> [Consultado, 27 de Agosto, 2014].

Rosas (2011) *¿Por qué Canadá se retira del protocolo de Kioto?* [Internet] Disponible en: <http://www.etcetera.com.mx/articulo/por_que_canada_se_retira_del_protocolo_de_kioto/10554/> [Consultado, 29 de Septiembre de 2014].

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático. (2013) *Coordinación del Programa de Cambio Climático*. [Internet] Disponible en: <http://dgeiawf.semarnat.gob.mx:8080/ibi_apps/WFServlet?IBIF_ex=D3_AIRE02_01&IBIC_user=dgeia_mce&IBIC_pass=dgeia_mce> [Consultado, 20 de Septiembre de 2014].

Secretaria de Relaciones Exteriores. [Internet] Disponible en: <<http://www.sre.gob.mx/>> [Consultado, 23 de Octubre de 2014].

SEMARNAT. [Internet] Disponible en: <<http://www.semarnat.gob.mx/>> [Consultado, 20 de Septiembre de 2014].

Status of the Doha Amendment. [Internet] Disponible en: <http://unfccc.int/kyoto_protocol/doha_amendment/items/7362.php> [Consultado, 15 de Octubre de 2014].

WMO. Organización Meteorológica Mundial. [Internet] Disponible en: <http://www.wmo.int/pages/about/index_es.html> [Consultado, 07 de Agosto de 2014].