

Aciertos y desaciertos en la gobernanza medioambiental internacional

*Leila Devia**, *Agnès Sibileau*** y *María Carolina Ulla****

Resumen

En el presente artículo nos proponemos reflexionar, a partir del derecho internacional, sobre la historia de la construcción de la arquitectura global medioambiental, es decir, de la construcción de una autoridad mundial ambiental a los fines de buscar soluciones a los problemas ambientales.

El eje central del ensayo girará en torno a las reflexiones y pensamientos sobre cómo la autoridad mundial ambiental pasó de considerarse una institución útil para los fines perseguidos, a dejar de serlo, convirtiéndose ya no sólo en un problema, sino en una institución en la búsqueda de nuevas

* Abogada, especialista en régimen jurídico de los recursos naturales, doctora en ciencias jurídicas, docente de grado y posgrado de Derecho Ambiental y Alimentario de la UBA; UCA; UADE, UNSAM, docente de la Asociación Alemana para la Calidad, Auditora ISO 14.000. Realizó estudios de posgrado en Estados Unidos, Japón y Holanda Directora Académica de la Especialización en Derecho y Economía Ambiental de la USAL y Universidad Carlos III de Madrid. Directora del Centro Regional de Capacitación y Transferencia de Tecnología dependiente del Convenio de Basilea; lumiere@inti.gob.ar.

** Abogada (UBA 1999) especialista en Derecho Ambiental (UCA 2002). Fue profesora de grado en la UBA. Mediadora Matriculada (MJN 2004). Colaboradora en el Área de Derecho en el Programa de los Estudios Atmosféricos en el Cambio Global. Autora y coautora de varias publicaciones en su especialidad. Fue consultora de la Fundación Neuquén y de la FARN; agsibileau@gmail.com.

*** Abogada (UNC), Doctoranda en la IV Cohorte en Ciencias Políticas (CEA-UNC) con Beca Doctoral CONICET Tipo I, Directora Dra. Marta Juliá y con lugar de trabajo en el Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, de la Universidad Nacional de Córdoba. Adscripta en la materia Derecho de los Recursos Naturales y Ambiental de la UNC; abmculla@gmail.com.

soluciones para enfrentar los problemas ambientales, buscando poner énfasis, no sólo en los Estados, sino en los distintos niveles de toma de decisión (local, nacional y transnacional) y en la multiplicidad de los actores (sociedad civil, empresas privadas y actores públicos o estatales) que inciden en la solución de estas problemáticas.

Palabras clave: Gobernanza Internacional Ambiental, desarrollo local, conferencias internacionales.

Achievements and shortcomings of the International Environmental Governance

Abstract

This article seeks to analyze, from an international law point of view, the history of the construction of global environmental architecture, a global environmental authority that solves environmental degradation.

Amid the discussions on how this international authority went from being considered a useful institution to not being one.

Keywords : International Environmental Governance, local development, international conferences.

I. Primeras aproximaciones sobre la estructura ambiental internacional

El abordaje de los problemas ambientales no ha sido una tarea fácil, no sólo por la magnitud y las consecuencias que esta problemática trae aparejada, sino también porque se manifiestan siempre en una dimensión local que repercute indefectiblemente a nivel global. En el plano internacional, más precisamente en el marco del derecho internacional, se viene trabajando, desde hace ya muchos años, en la construcción de una arquitectura global en el ámbito medioambiental que ayude a gestionar estos problemas.

Inicialmente, se crearon organismos internacionales con el objeto de proveer algún tipo de autoridad que permitiera, a nivel global, ordenar o

gestionar las cuestiones ambientales, por encima de intereses parciales (Real Ferrer, 2012).¹

Pese la insistencia en lograr una autoridad mundial de este tipo, la realidad fue distinta y hoy en día existen diversos organismos ambientales que actúan en el plano internacional y que con mucho esfuerzo intentan hacer frente a estos problemas y a uno de los desafíos que presentan, esto es: la dicotomía entre ambiente y economía. En este sentido, podemos observar que, en algunos casos los organismos son sectoriales o de alcance regional o, incluso, bilateral, pero toman decisiones de distinto alcance con un variable grado de autonomía respecto de los Estados (Real Ferrer, 2012).²

Así, bajo este contexto, comenzó a cobrar vida la expresión “gobernanza medioambiental internacional” (en adelante GMI), donde en una primera aproximación fue definida como un conjunto de organismos, instrumentos normativos y mecanismos de financiación que regulan la protección medioambiental mundial (Forcada Barona, 2012).³

Dentro de los organismos y las instituciones a las que nos referimos se han destacado sin dudas las que pertenecen al sistema de Naciones Unidas (Asamblea General, Carta de la Naciones Unidas, Consejo Económico y Social), que llevan a cabo estudios y formulan recomendaciones sobre una amplia temática que incluye las cuestiones relativas al medioambiente y el desarrollo sustentable (Forcada Barona, 2012).⁴

Según Elkin Velázquez,⁵ existirían tres grandes ámbitos en los que se han utilizado los conceptos de gobernanza y gobernabilidad a los que dio en llamar: *corporate governance* (gobierno corporativo), *good governance*

1. G. Real Ferrer, “Sostenibilidad, transnacionalidad y transformaciones del Derecho”, en *Revista de Derecho Ambiental* N°32, Octubre/Diciembre, Buenos Aires, 2012, p. 65.

2. G. Real Ferrer, “Sostenibilidad, transnacionalidad y transformaciones del Derecho”, en *Revista de Derecho Ambiental* N°32, Octubre/Diciembre, Buenos Aires, 2012, p. 68.

3. I. Forcada Barona, “El futuro de la Gobernanza Medioambiental internacional”, en *Revista de Derecho Ambiental* N°32, Octubre/Diciembre, Buenos Aires, 2012, p. 145.

4. *Ibid.*, p. 149.

5. D. Jorquera Beas, “Gobernanza para el desarrollo local” en Documento de Trabajo N°6. *Proyecto Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo*. Editorial Rimisp, Santiago de Chile, 2011; citando a E. Velázquez, *La gobernabilidad y la gobernanza de la seguridad ciudadana. Hacia una propuestas operacional*. Borradores de Método, N°48. Grupo Transdisciplinario de Investigación en Ciencias Sociales. Colombia, 2005.

(buen gobierno) y *modern governance* (gobernanza moderna). Siguiendo a este autor, esta primera etapa de la GMI a la que se hace mención aquí, estaría asociada al concepto de “good governance”, traducido como “buen gobierno”, concepto utilizado preferentemente por organismos multilaterales para designar un modelo de buenos comportamientos de los gobiernos que permite prescribir, aconsejar y apoyar desarrollos específicos (Jorquera Beas, 2011).⁶

En este sentido, el PNUMA,⁷ éxito mayor de la Conferencia de Estocolmo sobre Medioambiente Humano de 1972, ha sido un actor fundamental en la promoción de la sustentabilidad a escala planetaria. Así, este programa de Naciones Unidas, con sede en Nairobi, fue fundado con la intención de liderar la gobernanza medioambiental mundial y colaborar regularmente con las agencias medioambientales de las Naciones Unidas y otras instituciones internacionales, con las ONGs, el sector privado y la sociedad civil, con el objetivo de impulsar el desarrollo sustentable.

La principal función del PNUMA ha sido no sólo promover la cooperación internacional en materia medioambiental, sino también proponer políticas adecuadas para dicho fin (Forcada Barona, 2012).⁸ Otros aportes significativos de esta autoridad ambiental fueron el monitoreo, consejo e impulso de acuerdos medioambientales, como también su colaboración para fortalecer la capacidad institucional de los ministerios de medio ambiente de todo el mundo.

Asimismo, existen otras instituciones internacionales que vienen influyendo fuertemente en la gobernanza medioambiental como parte de su

6. D. Jorquera Beas, “Gobernanza para el desarrollo local” en Documento de Trabajo N°6. *Proyecto Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo*. Editorial Rimisp, Santiago de Chile, 2011 p. 5.

7. PNUMA fue creado por la resolución 2997 (XXVII) del 15 de diciembre de 1972. Está compuesto por 58 miembros elegidos por la Asamblea General. La Conferencia de Estocolmo reunió, en junio de 1972, a representante de 113 países en lo que fue el primer intento de la comunidad internacional por abordar las relaciones entre desarrollo y medio ambiente a escala global. La Declaración de principios que se adoptó al final de la conferencia supuso la piedra fundamental del desarrollo del derecho internacional del medio ambiente durante las dos décadas siguientes.

8. I. Forcada Barona, “El futuro de la Gobernanza Medioambiental internacional”, en *Revista de Derecho Ambiental* N°32, Octubre/Diciembre, Buenos Aires, 2012, p. 5.

accionar, entre muchas otras, destacamos: el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); la Organización Meteorológica Mundial (OMM); la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO); el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA); Organización Mundial de la Salud (OMS); Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

Existe en la actualidad un total de 30 agencias y programas de Naciones Unidas que incluyen la gestión medioambiental como parte de su mandato. Además, debemos sumar a este modelo de GMI a los más de 500 tratados internacionales sobre medioambiente o relacionados con el medio ambiente, de los que cerca de 300 ya han sido adoptados desde la Conferencia de Estocolmo en 1972⁹ (Forcada Barona, 2012)¹⁰ y que han posibilitado el desarrollo de un régimen internacional en la materia, que une a la existencia de principios y a la estructura institucional una serie de compromisos concretos (Giles Carnero, 2001).¹¹

En la actualidad, uno de los mayores problemas ambientales existentes es el del cambio climático. En este sentido, podría señalarse que su régimen jurídico se inauguró con el Convenio sobre la Contaminación Atmosférica Transfronteriza a Gran Distancia de 1979, el cual se convirtió en el primer tratado internacional con base regional dedicado a problemas de contaminación atmosférica.¹² Se trata de un convenio marco, que fue desarrollán-

9. Ver Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), Environment in the UN System, note 21/1/2011, p. 6.

10. I. Forcada Barona, "El futuro de la Gobernanza Medioambiental internacional", en *Revista de Derecho Ambiental* N°32, Octubre/Diciembre, Buenos Aires, 2012, p. 6.

11. R. Giles Carnero, "Un nuevo paso en la protección internacional de la atmósfera: el protocolo para la disminución de la acidificación, la eutrofización y el ozono superficial de 1999", en la *Revista Derecho y Conocimiento*, vol. I, pp. 63-75, Facultad de Derecho. Universidad de Huelva, 2001.

12. El régimen jurídico del Convenio de Ginebra está abierto a la participación de todos los Estados incluidos en la Comisión Económica para Europa, así como a aquellos que disfruten de estatuto consultivo en ella y a las organizaciones regionales de integración cuyos miembros lo sean también de la Comisión. Esto posibilita la entrada de Canadá y los Estados Unidos en el régimen, aunque con unos compromisos adaptados a sus condiciones. De esta forma, el régimen diseñado para el espacio europeo tendrá, con las debidas adaptaciones, efectividad en Norteamérica.

dose sobre la base de posteriores protocolos, para configurarse así en una aproximación por etapas a la lucha contra este tipo de contaminación (Giles Carnero, 2001).¹³

Otros instrumentos internacionales de gran importancia en este sentido fueron, sin dudas, el Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono y el Protocolo de Montreal con sus ajustes y enmiendas, los cuales tienen un gran valor como precedentes en el Derecho Internacional del Medio Ambiente, no sólo porque se preocupan de la protección de la atmósfera en su conjunto (inclusive los cambios en el clima), sino porque también representan una aplicación *avant la lettre* del principio precautorio. En este sentido, el protocolo de Montreal incluye uno de los modelos medioambientales más sofisticados de control internacional en materia de medio ambiente (Castillo Daudi, 1995).¹⁴

En relación con la prevención del cambio climático, se plantean una serie de problemas, no sólo medioambientales, sino también aquellos relacionados con el derecho al desarrollo, la soberanía sobre los recursos naturales, la asistencia técnica y la transferencia de tecnología. Por esta razón, se ha tratado de conciliarlos, a pesar de no ser una tarea sencilla. (Castillo Daudi, 1995).¹⁵

En este marco general, la protección específica sobre cambio climático tuvo lugar con la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático firmada en la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro en el año 1992. Asimismo, las Conferencias de las Partes (COP) y el Protocolo de Kyoto en 1997 constituyen hoy valiosos logros de la comunidad internacional aun cuando requieren de esfuerzos adicionales para su correcta implementación (Aguilar/Iza, 2005).¹⁶

13. R. Giles Carnero, "Un nuevo paso en la protección internacional de la atmósfera: el protocolo para la disminución de la acidificación, la eutrofización y el ozono superficial de 1999", en la *Revista Derecho y Conocimiento*, vol. I, pp. 63-75, Facultad de Derecho. Universidad de Huelva, 2001.

14. M. Castillo Daudi, "La protección internacional de la atmósfera: De la contaminación transfronteriza al Cambio Climático" en *Cursos de Derecho internacional* de Vitoria Gas-teiz 1994, 1995, p. 130.

15. *Ibid.*, p. 123.

16. G. Aguilar / A. Iza, en *Manual de Derecho Ambiental en Centroamérica. Unión Mundial para la Naturaleza.* / UICN, San José, Costa Rica, 2005 p. 346.

II. Hacia la gran transición

Desde principios de la década de 1990, los expertos y la comunidad internacional vienen reflexionando en torno a los problemas relativos a la falta de coherencia en la toma de decisiones ambientales y a las deficiencias del andamiaje internacional para responder a los desafíos planteados por la degradación ambiental (Laguna Celis, 2010).¹⁷ En la Declaración de la Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro en 1992, los Estados hicieron referencia a la necesidad de valorar la eficacia de los arreglos internacionales, habida cuenta de la interdependencia entre los problemas ambientales y los de desarrollo, y destacaron la necesidad de establecer “una asociación nueva y equitativa a través de la creación de nuevos niveles de cooperación entre los Estados, sectores claves de la sociedad y los pueblos”.¹⁸

En este sentido, en el capítulo 38 del Programa 21, producto de los trabajos de la Cumbre de la Tierra, se precisó que uno de los objetivos que se pretendía alcanzar era aquellos “arreglos institucionales internacionales dentro del Sistema de las Naciones Unidas que se ajusten y contribuyan a la reestructuración y revitalización de las Naciones Unidas en las esferas económica, social y otras esferas, y a la reforma general de las Naciones Unidas, incluidos los cambios de Secretariado”.¹⁹

Entre las reformas prioritarias vinculadas al binomio medio ambiente desarrollo vislumbradas en la reunión de Río de Janeiro se destacaron la urgencia por alcanzar “una división de trabajo eficaz entre los diversos componentes del Sistema de las Naciones Unidas”; la necesidad de lograr un acuerdo sobre los recursos y mecanismos financieros y la transferencia de tecnología, así como la integración de las cuestiones del medioambiente y el desarrollo en los planos nacional, regional e internacional.

17. J. Laguna Celis, “La gobernanza ambiental internacional y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente”, en la Revista mexicana Política Exterior. Noviembre 2009/Febrero 2010, p. 78.

18. Asamblea General de la ONU, Informe de la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Anexo I: *Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo*, A/Conf.151/26 vol. 1, 12 de agosto de 1992.

19. Comisión para el Desarrollo Sustentable, Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, *Programa 21*, 1992, cap. 38.

Como resultado del impulso de la Cumbre de la Tierra, en 1997, el Consejo de Administración del PNUMA adoptó la Declaración de Nairobi destinada a vigorizar el mandato del Programa. Dicho documento sostenía que el PNUMA era el cuerpo principal de las Naciones Unidas en el área del medioambiente. Añadía a ello el llamado a convertirse en la “autoridad global líder en materia de medioambiente que establezca la agenda medioambiental global, que promueva la implementación coherente del desarrollo sustentable al interior del SNU y que sirva como el promotor legítimo de la causa del medioambiente global”.²⁰

Otro hito importante que permite ilustrar el proceso de creación del concepto gobernanza ambiental internacional fue el informe denominado “Renovando Naciones Unidas: un programa para la reforma” presentado ante la Asamblea General en 1997. El principal objetivo que percibía era dar mayor fuerza al área de las Naciones Unidas para el medioambiente y los asentamientos humanos. Sus propuestas condujeron a la creación de dos importantes foros de coordinación del PNUMA; el primero de ellos fue el Foro Mundial Ministerial de Medio Ambiente (FMMMA), en binomio con el Consejo de Administración del PNUMA, cuya membresía se limita a 48 países electos por un periodo de dos años, y el Grupo de Administración del Medio Ambiente de las Naciones Unidas (GAM).²¹

En mayo del 2000, encontramos la primera referencia explícita a la GMI en la primera sesión del FMMMA celebrada en la ciudad de Malmö, Suecia. En ella, los ministros de Medio Ambiente formularon una importante declaración de cara a la conferencia de revisión de la Cumbre de la Tierra prevista a celebrarse en 2002. En esta declaración se reconoció la ineficacia de la acelerada construcción institucional emprendida en las décadas posteriores a la Declaración de Estocolmo de 1972, las cuales estuvieron marcadas por la creación de múltiples tratados internacionales e instituciones, de carácter regional o mundial, dedicados a responder individualmente a retos

20. Consejo de Administración del PNUMA, UNEP/GC.19/1, 1997.

21. El FMMMA se celebra anualmente, a la par que el Consejo de Administración, con el fin de discutir asuntos importantes y de evaluar políticas ambientales emergentes. Por su parte, el GMI ambiciona incrementar la cooperación entre entidades y la coherencia de las políticas, fomentando un mejor flujo de la información y creando incentivos para que las agencias de las Naciones Unidas, los acuerdos multilaterales medioambientales (AMUMA) y las instituciones financieras cooperen.

ambientales específicos como la degradación de la capa de ozono, la pérdida de la biodiversidad, la desertificación, el manejo de sustancias químicas peligrosas, entre otros (Laguna Celis, 2010).²²

Por ello, era preciso emprender con urgencia un ambicioso proceso de revisión destinado a lograr “una estructura institucional fortalecida para la gobernanza ambiental internacional con base en la evaluación de las necesidades futuras para una arquitectura internacional capaz de solucionar con efectividad las amenazas medioambientales en un mundo globalizado”.²³

La elección del término no fue casual. En los trabajos preparatorios se discutió ampliamente sobre el concepto de la gobernanza ambiental global. Este amplio concepto busca poner el énfasis en los distintos niveles de toma de decisión (local, nacional y transnacional) y en la multiplicidad de los actores (sociedad civil, empresas privadas y actores públicos o estatales) que inciden en la solución de las problemáticas ambientales. De manera tentativa se podría formular que el concepto gobernanza ambiental internacional está circunscrito principalmente, aunque no de manera exclusiva, al ámbito de los actores estatales y de las instituciones internacionales del Sistema de las Naciones Unidas (Laguna Celis, 2010).²⁴

En 2001 el Consejo de Administración del PNUMA identificó la necesidad de reformar el Programa tomando como punto de partida el “proceso para el necesario fortalecimiento y racionalización del sistema de la GMI en el contexto del desarrollo sustentable”.²⁵ Con este propósito se estableció un grupo de trabajo intergubernamental integrado por ministros de Medio Ambiente, cuyo encargo era llevar a cabo una evaluación comprehensiva de

22. J. Laguna Celis, “La gobernanza ambiental internacional y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente”, en la Revista Política Exterior. México, Noviembre 2009/Febrero 2010 p. citando a Peter Bridgewater y Celia Bridgewater, “International Environmental Governance: The Story so Far”, en Jouni Paavola y Ian Lowe, *Environmental Values in a Globalizing World: Nature, Justice and Governance*, Londres, Routledge, 2005.

23. Consejo de Administración del PNUMA, UNEP/GCSS.VI/1, 2000 (Laguna Celis, 2010).

24. J. Laguna Celis, “La gobernanza ambiental internacional y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente”, en la Revista Política Exterior, México, Noviembre 2009/Febrero 2010, p. 102.

25. Consejo de Administración del PNUMA, UNEP/GC.21/21, 2001.

las debilidades institucionales existentes, así como de las necesidades futuras y opciones para una gobernanza ambiental internacional fortalecida.

El grupo de ministros se reunió en seis ocasiones entre abril de 2001 y febrero de 2002. Contó asimismo con la retroalimentación de las organizaciones de la sociedad civil y de las agencias de las Naciones Unidas. El resultado de su trabajo fue un programa de reformas denominado Paquete de Cartagena el cual, en retrospectiva, no fue lo suficientemente lejos como para alcanzar las difíciles decisiones requeridas para impulsar la transformación del PNUMA y de la GMI en su conjunto.

Desde entonces, la protección ambiental no ha requerido de nuevas reflexiones globales y ha progresado normativamente, por una parte, mediante el perfeccionamiento de los Acuerdos Multilaterales Medioambientales (AMUMAS)²⁶ sectoriales existentes o planteando otros nuevos y, por otra, mejorando las legislaciones nacionales llevándonos al momento actual en el que el desafío de la normativa ambiental –madura y a veces excesiva– no es su conformación, sino especialmente su eficacia y los riesgos de su injustificada involución (Real Ferrer, 2012).²⁷

Así, para algunos autores, el PNUMA no ha conseguido desarrollar procesos de gestión política de forma coherente y coordinada. Es decir, no ha conseguido identificar y promover las mejores prácticas y no se ha convertido en la referencia institucional de numerosas convenciones medioambientales internacionales.

Como consecuencia del creciente número de instituciones, conferencias, paneles y procesos internacionales relacionados con el medio ambiente, algunos autores han llegado a hablar de un laberinto de la burocracia internacional medioambiental (Forcada Barona, 2012).²⁸

En este sentido, para Marie Roussel, el paradigma anterior sobre GMI ha llegado al colapso, debido a la fragmentación del seno de las Naciones Unidas, la falta de implicación de las instituciones financieras, la prolifera-

26. Acuerdos Multilaterales sobre Medio Ambiente. (Laguna Celis, 2010).

27. G. Real Ferrer, “Sostenibilidad, transnacionalidad y transformaciones del Derecho”, en *Revista de Derecho Ambiental* N°32, Octubre/Diciembre, Buenos Aires, 2012, p. 73.

28. Ver M. Ivanova. “International Environmental Governance Reform: Options and implications, draft report, international Environmental Governance Chatham House Workshop”, 26 al 27/7/2007, p. 4.

ción de acuerdos ambientales que entran a menudo en conflicto con medidas comerciales (Roussel, 2007).²⁹

En este marco y siguiendo al autor español Forcada Barona, esta gobernanza ambiental internacional, fragmentada e ineficiente, responde a diversas cuestiones. En primera medida, tiene que ver con la falta de planificación a la hora de construir un aparato institucional y normativo de la GMI. Esta falta de planificación ha dado lugar a un enorme déficit de cooperación y coordinación entre las organizaciones internacionales encargadas de la gestión del medioambiente, a la fragmentación del propio sistema de gobernanza medioambiental y a un uso ineficiente de los recursos financieros.

Esa coordinación es parte del mandato PNUMA, pero este nunca ha tenido los recursos ni el apoyo político necesarios para llevarla a cabo. Este clima de desconfianza interinstitucional, el reparto desigual de los recursos entre las instituciones, y los mandatos poco claros, a veces contradictorios, han hecho muy difícil la coordinación interinstitucional.

Otra de las razones de la falta de resultados de la GMI para este autor se relaciona con la naturaleza jurídica de los compromisos recogidos en los diferentes instrumentos normativos que la conforman. Los AUMAS son instrumentos jurídicamente obligatorios, pero con mecanismos débiles de ejecución, de resolución de controversias y de sanciones (Borrás Pentinat, 2011).³⁰ En este sentido, la GMI no dispone de mecanismo alguno realmente operativo para la solución de controversias y, además, las opciones para asegurar su cumplimiento o imponerlo son muy reducidas.

III. Un nuevo paradigma de la GMI: nuevos desafíos

Como hemos observado, la GMI se ha convertido en un sistema que parece estar en un perpetuo estado de negociación, ofuscado con continuar negociando antes que pensar en la ejecución de los acuerdos existentes, y

29. Ver M. Roussel, "Institutional Failures of the Global Environmental Governance"; Inédito, Universidad de Adelaide, Australia, 2007.

30. F. Sindico, R. Fernández Egea, S. Borrás, "Derecho Internacional del Medio Ambiente: Una Visión Desde Iberoamérica", *Cameron May, Limited*, 2011.

más preocupado por las posibilidades políticas de llegar a algún compromiso que por la evidencia científica (Forcada Barona, 2012).³¹

Así, a comienzos de la década de los 90, la idea de gobernanza comienza a tener un nuevo uso, como consecuencia de las distintas realidades de los Estados que la conforman y con la existencia de una institucionalidad con múltiples niveles de decisión, con procedimientos construidos históricamente y con una tradición de negociación, cooperación, decisión y consulta.

En este punto, y siguiendo a Jiménez, la gobernanza comienza a ser entendida como un nuevo estilo de gobierno, distinto al modelo jerárquico, caracterizada por un mayor grado de cooperación e interacción entre el Estado y actores no estatales, y como una modalidad distinta de coordinación entre acciones individuales en tanto formas primarias de construcción del orden social (Jiménez, 2008).³²

Así, una primera aproximación a la gobernanza³³ aplicada a los temas ambientales se podría explicar por la interdependencia de los desafíos medioambientales que conlleva, la arquitectura institucional del régimen de gestión ambiental mundial marcada por la coexistencia de diversas instituciones con mandatos equivalentes, y la multiplicidad de actores estatales y no estatales involucrados en la toma de decisiones (Laguna Celis, 2010).³⁴

Como podemos señalar, este nuevo concepto busca poner énfasis en los distintos niveles de toma de decisión (local, nacional y transnacional) y en la multiplicidad de los actores (sociedad civil, empresas privadas y actores públicos o estatales) que inciden en la solución de las problemáticas am-

31. I. Forcada Barona “El futuro de la Gobernanza Medioambiental internacional”, en *Revista de Derecho Ambiental* N°32, Octubre/Diciembre, Buenos Aires, 2012, p. 158.

32. Ver Jiménez William, G. (2008), “El enfoque de políticas públicas y los estudios de gobierno. Propuestas de encuentro”, en revista *Reforma y Democracia*, CLAD, N°41, Venezuela.

33. El término gobernanza se refiere al “arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía” (Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 22ª ed., 2008).

34. J. Laguna Celis, “La gobernanza ambiental internacional y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente”, en *Revista Política Exterior*. México, Noviembre 2009/Febrero 2010, p. 97.

bientales. Para Laguna Celis,³⁵ se podría formular de manera tentativa, que el concepto gobernanza ambiental internacional está circunscrito principalmente, aunque no de manera exclusiva, al ámbito de los actores estatales y de las instituciones internacionales del Sistema de las Naciones Unidas.

Otro concepto, para definir el actual significado de gobernanza ambiental, es el conjunto de reglas, prácticas y entidades institucionales que enmarcan la gestión del ambiente en sus distintas modalidades (conservación, protección, explotación de recursos naturales, etc.) (Fontaine 2007, pp. 223-254).³⁶ Sin embargo, para Ojeda, la definición describe al conjunto de procesos e instituciones, tanto formales como informales y que incluye normas y valores, comportamientos y modalidades organizativas, a través de las cuales los ciudadanos, las organizaciones y movimientos sociales y los diversos grupos de interés, articulan sus intereses, median sus diferencias y ejercen sus derechos y obligaciones en relación al acceso y usos de los recursos naturales (Ojeda, 2005).³⁷

Asimismo, hablar del concepto de gobernanza ambiental, en sentido estricto, significa la suma de organizaciones, herramientas políticas, mecanismos financieros, normatividad, valores e intereses que regulan los procesos de protección ambiental, es decir, el viejo paradigma. Por lo tanto, la gobernanza pasó de referirse meramente de la acción del gobierno o ejercicio del gobierno en una región (Loyo, 2002: 2)³⁸ al marco de reglas, instituciones y prácticas establecidas que sientan los límites y los incentivos para el comportamiento de los individuos, las organizaciones y las empresas (Elena Martínez, 2001).³⁹

35. *Ibid.*, p. 98.

36. G. Fontaine, "Verde y negro: Ecologismo y Conflictos por Petróleo en el Ecuador", en G. Fontaine, G. van Vliet, R. Pasquis (coords.), *Políticas ambientales y gobernabilidad en América Latina*, Quito: FLACSO-IDDRI-CIRAD, 2007, pp. 223-254.

37. Ver L. Ojeda, "Gobernabilidad en la Conservación de los Recursos Naturales"; Red ECOUF; Universidad de la Florida (Manuscrito para discusión), 2005.

38. J. C. Loyo Hernández, "La arquitectura de gobernanza y la gobernabilidad del sistema político venezolano. Una explicación de la estabilidad y el cambio de la democracia en Venezuela". Internet: unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043410.pdf, 2002.

39. E. Martínez es la Directora del Buró de América Latina y el Caribe del PNUD, en Prats, 2001, p. 119.

Por otra parte, como se había mencionado, Elkin Velázquez⁴⁰ distingue tres ámbitos en los que se han utilizado los conceptos de gobernanza y gobernabilidad, esbozando el concepto de *modern governance*, enfocado hacia los nuevos mecanismos de regulación de lo público en escenarios de globalización y frente a acciones de desarrollo del Estado y la democracia, como la descentralización, la participación ciudadana, permitiendo el surgimiento de otros actores estratégicos en la construcción de lo público. En efecto, para entender los nuevos desafíos que conlleva este nuevo actor de lo público y sus demandas para el Estado, se utiliza el concepto de gobernanza en la lógica de la capacidad de un sistema político para gobernarse (Jorquera Beas, 2011).⁴¹

De esta manera, la gobernabilidad se referirá a las adaptaciones y procesos en el marco del Estado y de la administración pública para mejorar la relación (vertical) con la ciudadanía y el proceso de toma de decisiones. La gobernanza, por su parte, apunta a la forma de mejorar la relación (horizontal) entre una pluralidad de actores públicos y privados, tendientes a mejorar la toma de decisiones, la gestión y el desarrollo de lo público y lo colectivo, con una marcada intensión de integración y de interdependencia (Jorquera Beas, 2011).⁴²

Otro autor, que es referencia de muchos estudios sobre la materia, es Patrick Le Galés (1998),⁴³ quien entiende que la gobernanza aparece como un dispositivo de negociación y cooperación entre una pluralidad de actores tanto de la sociedad civil, del sector económico y del mercado, como del Estado. En esta línea, hablar de gobernanza implica comprender la articu-

40. D. Jorquera Beas, "Gobernanza para el desarrollo local", en Documento de Trabajo N°6. *Proyecto Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo*. Editorial Rimisp, Santiago de Chile, 2011; citando a E. Velázquez, "La gobernabilidad y la gobernanza de la seguridad ciudadana. Hacia una propuestas operacional", en *Borradores de Método*, N°48, Grupo Transdisciplinario de Investigación en Ciencias Sociales. Colombia, 2005.

41. I. Forcada Barona, "El futuro de la Gobernanza Medioambiental internacional", en *Revista de Derecho Ambiental* N°32, Octubre/Diciembre, Buenos Aires, 2012, p. 157.

42. D. Jorquera Beas, "Gobernanza para el desarrollo local", en Documento de Trabajo N°6. *Proyecto Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo*. Editorial Rimisp, Santiago de Chile, 2011, p. 6.

43. Le Galés, Patrick, *International Journal of Urban and Regional Research*, Volume 22, Issue 3, pp. 482- 506, September 1998.

lación de los distintos modos de regulación en el territorio en términos de integración política, social y de capacidad de acción, lo que trae como consecuencia el replantearse las interrelaciones entre el Estado, la sociedad civil y el mercado. Por tanto, propone entender a “la gobernanza como un proceso de coordinación de actores, de grupos sociales, de instituciones para lograr metas definidas colectivamente en entornos fragmentados y caracterizados por la incertidumbre” (Jorquera Beas, 2011).⁴⁴

Como podemos observar, hablar hoy de GMI implica, necesariamente, comprender: a) la ampliación y pluralización de los actores de lo público, a causa de las transformaciones sociales e institucionales como el Estado y lo público no estatal; b) el conjunto de procesos y arreglos institucionales conducentes a la coordinación de dichos actores; c) la construcción de metas comunes, definidas colectivamente sin predeterminación por alguno de los actores involucrados; d) un tipo de respuesta efectiva y coherente a la complejidad del entorno (Jorquera Beas, 2011).⁴⁵

Es interesante observar cómo la gobernanza aparece como una forma de ejercicio de gobierno, en que la coherencia de la acción pública no responde a las decisiones y acciones centralizadas propias de la élite político-administrativa, sino que responde a la coordinación entre distintos actores públicos y privados para definir espacios comunes y metas compartidas (Jorquera Beas, 2011).⁴⁶

Se puede afirmar que el actual modelo de GMI debe reconducirse rápida y profundamente. No sólo las instituciones y organismos existentes o por crear deben interiorizar mejor el principio democrático y conformarse de acuerdo a nuevos fundamentos legitimadores y a los renovados modelos de soberanía, sino que deben contar con competencias definidas y suficientes, así como con las capacidades necesarias para desplegarlas. Paralelamente, es imprescindible mejorar drásticamente la ética de las organizaciones para

44. D. Jorquera Beas, “Gobernanza para el desarrollo local”, en Documento de Trabajo N°6, *Proyecto Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo*. Editorial Rimisp, Santiago de Chile, 2011, p. 8.

45. I. Forcada Barona, “El futuro de la Gobernanza Medioambiental internacional”, en *Revista de Derecho Ambiental*, N°32, Octubre/Diciembre, Buenos Aires, 2012, p. 160.

46. I. Forcada Barona. “El futuro de la Gobernanza Medioambiental internacional”, en *Revista de Derecho Ambiental*, N°32, Octubre/Diciembre, Buenos Aires, 2012, p. 163.

construir un modelo de gobernanza global que nos conduzca hacia la sostenibilidad (Real Ferrer, 2012).⁴⁷

Actualmente, la Sostenibilidad –como un nuevo paradigma jurídico de la globalización– se abre paso en la medida en que este proceso global, esférico, hace evidente la absoluta interdependencia de individuos y pueblos. Es un paradigma de acción, pero lo es también jurídico, ya que irrumpe en la tensión entre los contrapuestos paradigmas de libertad e igualdad propios del Estado avanzado contemporáneo y los supedita a su prevalencia. Es el paradigma propio de la sociedad postmoderna, de la sociedad transnacional hacia la que caminamos (Real Ferrer, 2012).⁴⁸

La esfera global constituida por “sociedades de paredes finas” de la que habla Sloterdijk⁴⁹ exige un derecho inclusivo que contemple los fenómenos actuales y ordene la nueva sociedad global. Exige, asimismo, un derecho esférico, ya que la globalización (globo/esfera) ha puesto fin al modelo de ordenamientos jurídicos autónomos inspirados en la pirámide de Kelsen y nos lleva a sistemas jurídicos que deben ser representados como esferas –concéntricas o sistemas de esferas– en constante interdependencia en las que no hay principio ni final; ni bases, lados o vértices, se trata de un derecho líquido (Real Ferrer, 2012).⁵⁰

IV. El desarrollo local: nuevo reto para alcanzar un compromiso internacional

Como hemos destacado anteriormente, una de las características centrales del nuevo concepto de GMI es la “gobernanza ambiental participativa” o “descentralizada”, es decir, modelos que trabajan a nivel local en esquemas multipartitos de toma de decisiones, concertados entre, por ejemplo, sociedad civil, instituciones públicas, ciudadanía y actores privados. De este modo, se convierte en un gran desafío la gobernanza ambiental descentrali-

47. G. Real Ferrer, “Sostenibilidad, transnacionalidad y transformaciones del Derecho”, en *Revista de Derecho Ambiental*, N°32, Octubre/Diciembre, Buenos Aires, 2012, p. 76.

48. *Ibid.*, p. 79.

49. Ver Sloterdijk, Peter, “La última esfera, historia de la globalización terrestre”, en *Esferas II*, Madrid, Siruela, 2004.

50. G. Real Ferrer, “Sostenibilidad, transnacionalidad y transformaciones del Derecho”, en *Revista de Derecho Ambiental* N°32, Octubre/Diciembre, Buenos Aires, 2012, p. 78.

zada por ser “un nuevo marco institucional en el que los procesos de toma de decisiones sobre el acceso y uso de los recursos naturales tienden a quedar en instancias locales” (Pulgar Vidal, 2005).⁵¹

Como podemos observar, la cuestión fundamental para el conjunto de la sociedad es cómo diseñar sistemas de gobernanza efectivos, estables y legítimos, a escala local, nacional e internacional, que garanticen la co-evolución de la naturaleza y las sociedades humanas bajo el objetivo general de un modelo de desarrollo sustentable efectivo e integral, alternativo al modelo depredador actual.

En este sentido, y siguiendo a Suárez, para poder desarrollar estos procesos son necesarios algunos aspectos, entre ellos:

- *Disponer de un capital social*, que incluye: revalorización del conocimiento local sobre las potencialidades de los recursos naturales, liderazgos locales legítimos, visión común basada en arreglos alcanzados desde espacios de diálogo y negociación, educación y capacitación;
- *Participación y acceso a la información*: Asegurar el acceso democrático a la información y garantizar procesos de toma de decisiones basados en información adecuada y legítima.
- *Presencia del Estado*: puede ser a escala local como generador, promotor, dinamizador o receptor de procesos de gobernanza ambiental descentralizada, como facilitador de acceso a los recursos naturales o como formulador de políticas públicas.
- *La legitimidad de las decisiones tomadas* depende no sólo de la mayor o menor participación de la población concernida a nivel de las bases sino de la representatividad de los actores que participan en los mecanismos de concertación. Pero el problema de la representatividad afecta tanto el nivel local, como las escalas intermedias, sobre todo los Estados. Así, a nivel local, la participación de todos los actores (por ejemplo ONG, comunidad, gobiernos locales y el Ministerio de Ambiente del país concernido) facilita que un proceso de gobernanza ambiental sea exitoso, mientras que la exclusión de algunos de ellos lo dificulta (Suárez / Poats, 2007).⁵²

51. Ver M. Pulgar Vidal, “Gobernanza Ambiental Descentralizada”, 2005.

52. D. Suárez / S. Poats, “Procesos de Gobernanza Ambiental en el Manejo Participativo de Áreas Protegidas en Carchi”, *Revista Symposium*, 2008.

Ahora bien, nos parece importante distinguir el alcance y sentido de los conceptos de gobernanza territorial y de desarrollo local desde un enfoque ascendente o “bottom up” y desde la cooperación. En este aspecto, para algunos autores, ya había surgido un movimiento de impulso del desarrollo local porque “constituye uno de los elementos motor de un desarrollo económico renovado y equilibrado, por cuanto permite un desarrollo endógeno a través de la movilización de los recursos locales, en el respeto de las particularidades locales y de las raíces culturales”.⁵³

Otra aproximación conceptual es aquella que establece que la gobernanza territorial puede ser percibida como la manera en que los territorios de un Estado nacional son administrados y las políticas implementadas, con particular referencia a la distribución de roles y responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno (supranacional, nacional y subnacional) y los procesos subyacentes de relación, negociación y formación de consensos y, en una segunda acepción, la gobernanza territorial puede ser igualmente entendida como la emergencia y puesta en práctica de innovadoras formas compartidas de planificación y gestión de las dinámicas socio-territoriales⁵⁴.

Sin embargo, para otros autores, la gobernanza territorial se ha convertido en un instrumento en el cual se han depositado las esperanzas de una gestión efectiva de los gobiernos en cuanto a sus políticas de desarrollo (Farinós, 2008).⁵⁵ Para otros se trata de un modelo alternativo de gestión pública que centra su atención en el proceso de re-territorialización del Estado y sus nuevas responsabilidades a partir de ello, es decir, en el campo de la política territorial (Jorquera Beas, 2011).⁵⁶

A ello se agrega, que la gobernanza territorial alude a la aplicación de los principios de la buena gobernanza en las políticas territoriales y urbanas

53. Dictamen del Comité Económico y Social de las Comunidades Europeas, “El Desarrollo Local en la política regional comunitaria”, de 25 y 26 de octubre de 1995.

54. Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio (CEMAT), “Redes para el desarrollo territorial sostenible del continente europeo: Puentes a través de Europa”, Estrasburgo, 27 de octubre de 2006.

55. J. Farinós Dasi, “Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: Estado de la cuestión y agenda”, *Boletín de la AGE*, N°46, 2008.

56. D. Jorquera Beas, “Gobernanza para el desarrollo local” en Documento de Trabajo N°6. *Proyecto Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo*, Editorial Rimisp, Santiago de Chile, 2011, p. 8.

teniendo por ello un carácter específico debido a que su objetivo principal es el territorio. Una buena gobernanza permite que la responsabilidad política sea compartida, explotando el potencial del capital territorial de manera eficiente, asegurando que al interior de los Estados haya una colaboración mutua entre las políticas económicas, sectoriales y de desarrollo (Jorquera Beas, 2011).⁵⁷

Como puede observarse, la gobernanza local trata del poder y de la autoridad y de cómo una región, municipalidad o comunidad cualquiera gestiona sus asuntos; por tanto, incluye a los ciudadanos, las instituciones y las relaciones de estas con el estado a nivel regional, municipal y comunitario. De esta manera, es imposible hablar de gobernanza local si no existe previamente una gobernanza democrática a nivel central (Comisión Europea, 2008).

En efecto, esto permite identificar cómo la gobernanza territorial y local implican una nueva manera de relacionar la acción pública y las maneras en que esta es aplicada en los territorios, gracias a la emergencia y puesta en práctica de innovadoras formas compartidas de planificación y gestión de las dinámicas territoriales, a fin de acordar visiones comunes de todos los actores y niveles concernientes en pos del futuro del territorio (Forcada Barona, 2012).⁵⁸ Otro requisito relevante para la nueva gobernanza, es sin dudas, la participación de la población en los asuntos públicos y concretamente en las decisiones que impactan a los territorios.

Todo ello permite identificar cómo una gestión prudente del territorio tiene que llegar de la mano de la Ordenación del Territorio porque tiene un papel fundamental en la identificación, definición y revalorización cultural y económica del territorio.⁵⁹

Ahora bien, la aplicación eficaz de políticas ambientales, especialmente en el caso de compromisos internacionales vinculantes como los acuerdos multilaterales, requiere un proceso simultáneo e interconectado de toma de

57. *Ibid.*, p. 9.

58. I. Forcada Barona, “El futuro de la Gobernanza Medioambiental internacional”, en *Revista de Derecho Ambiental*, N°32, Octubre/Diciembre, Buenos Aires, 2012, p. 164.

59. Ver “Gobernanza Territorial y Desarrollo Local de la Raya Hispano-lusa: Comarca de Vitigudino y Alto Douro”, Organismo Autónomo de Empleo y Desarrollo Rural (OAEDR), año 2007.

decisiones a nivel nacional e intergubernamental que permita verificar el cumplimiento de los acuerdos. Asimismo, pueden surgir obstáculos verticales que afecten a distintos niveles de la administración, como ocurre cuando las iniciativas a nivel provincial o local no apoyan o incluso contradicen los programas o políticas nacionales (Danced, 2000).

Como podemos observar, el nivel regional representa un plano intermedio muy importante para la gestión ambiental. Las regiones (ya sean regiones biológicas o entidades institucionales) circunscriben un contexto dentro del cual se pueden definir y aplicar programas y políticas que respondan a las condiciones y prioridades locales aunque las normas para mejorar la gestión ambiental se definen fundamentalmente a nivel nacional, internacional y mundial, el nivel regional se ha convertido en un valioso eslabón para su aplicación y ejecución. Por lo tanto, las respuestas a los problemas ambientales se agrupan en torno a instituciones y mecanismos regionales que son muy importantes para dirigir y coordinar las interrelaciones entre medio ambiente y desarrollo.⁶⁰

A ello se agregan dos aspectos importantes, por un lado, la proximidad geográfica, que facilita la rápida difusión de prácticas y reduce el tiempo necesario para adaptarse a nuevas condiciones. Por otra parte, las acciones emprendidas a nivel regional se benefician de la constante aparición de oportunidades para su aplicación que ofrecen otras iniciativas de carácter complementario (Juma, 2002).

Para Daniel Sabsay, la gobernabilidad es la condición necesaria que debe imperar en el interior de una comunidad políticamente organizada para que las decisiones sean acatadas y a su vez se logre una administración eficaz de los intereses generales. Empero, para que todo esto sea posible deben organizarse canales institucionales aptos para que las personas puedan manifestarse, como es la participación ciudadana (Sabsay, 2005).⁶¹

Con relación a las dificultades, existen todavía algunos obstáculos para que los mecanismos regionales funcionen y cumplan su misión, especialmente en las regiones en desarrollo. Los principales problemas son la caren-

60. Ver "Gobernanza Territorial y Desarrollo Local de la Raya Hispano-lusa: Comarca de Vitigudino y Alto Douro", Organismo Autónomo de Empleo y Desarrollo Rural (OAEDR), año 2007.

61. D. Sabsay, en *Revista de Relaciones Internacionales*, N°14, 2005.

cia de recursos económicos y de capacidad humana y la falta de coherencia y eficacia en las relaciones entre instituciones (Real Ferrer, 2012).⁶²

Otras limitaciones de los gobiernos locales se relacionan con la inadecuada transferencia de recursos para hacer frente a las competencias ambientales lo que ha afectado a los procesos de aplicación. No obstante, en algunos casos pese a contar con recursos, la temática ambiental aún no es vista como un tema prioritario dentro de las gestiones locales y depende aún de la voluntad política de las autoridades, siendo necesario que se incorpore de manera efectiva y amplia (Quiñones, 2013).⁶³

Más allá de las los caminos que quedan por construirse, la gobernanza local sobre cuestiones medioambientales es, sin lugar a dudas, el espacio más propicio, por ejemplo, para comenzar a gestionar medidas de mitigación o adaptación para el calentamiento global. En este aspecto, destacamos que la recuperación del protagonismo de las comunidades locales se hace cada día más presente en el contexto internacional estableciendo sus propias relaciones al margen del estado.⁶⁴ Para la autora Juliá, es en los municipios donde se manifiesta más claramente los problemas y donde están más cerca de la gestión, ello hace en algunos casos que la política ambiental tenga una acción más directa sobre los problemas.⁶⁵

Por último, podemos destacar que si bien la declaración final de Rio+20 no tuvo grandes compromisos nuevos en este sentido sino que se limitó a reafirmar los de Rio 92 así como planes anteriores, la cumbre marcó claramente la existencia de procesos locales y regionales que se vienen dando desde los distintos sectores y que de alguna u otra manera vienen mostrando su dimensionamiento global. Prueba de ello han sido los procesos sectoriales como los foros de emprendedores, la participación de los

62. G. Real Ferrer, "Sostenibilidad, transnacionalidad y transformaciones del Derecho", en *Revista de Derecho Ambiental*, N°32, Octubre/Diciembre, Buenos Aires, 2012, p. 69.

63. P. Quiñones, en <http://www.noticiasser.pe/06/03/2013/al-borde-de-la-quebrada/gestion-y-gobernanza-ambiental-local>, 2013.

64. *Formulación de políticas públicas ambientales. Los casos de Aguas, Bosque Nativo y Residuos peligrosos*, Juliá, Marta, Foa Torres, Jorge y Del Campo, Cristina, Lerner Editorial, Abril 2013, p. 38.

65. *Formulación de políticas públicas ambientales. Los casos de Aguas, Bosque Nativo y Residuos peligrosos*, Juliá, Marta, Foa Torres, Jorge y Del Campo, Cristina, Lerner Editorial, Abril 2013, p. 46.

ámbitos académicos y de las organizaciones de la sociedad civil, la firma del acuerdo Megaciudades, el G3 o los diálogos de Río.⁶⁶

V. Conclusión

Existe una gran preocupación sobre el estado ambiental en el que se encuentra nuestro planeta y sobre la necesidad de encontrar una forma de hacer frente a estos problemas. Situaciones tales como la desconfianza entre países desarrollados y aquellos en vías de desarrollo se han traducido en la imposibilidad de tomar medidas urgentes a la hora de hacer frente a los problemas ambientales que se suscitan. Los esfuerzos fragmentados han provocado una resistencia al cambio y una priorización inadecuada de los problemas ambientales que han generado respuestas tardías e ineficientes por parte de las instituciones internacionales ambientales.

Bajo este contexto, se hace necesario un nuevo debate que gire en torno a la construcción de una gobernanza ambiental internacional, que refleje frente a la comunidad internacional, la implementación de cambios radicales a fin de dotar a las instituciones internacionales de la capacidad de frenar y revertir la rápida degradación ecológica global.

Para lograr el modelo de desarrollo sostenible y lo establecido en el documento *El futuro que queremos* (Naciones Unidas, 2012c) es indispensable la igualdad. Este principio debe regir la agenda para el desarrollo post-2015, y en particular, los objetivos de desarrollo sostenible. Si pensamos que la erradicación de la pobreza es una condición previa ineludible, que la igualdad es el principio rector del desarrollo sostenible y que el cambio del modelo es el camino, la agenda del desarrollo y la gobernanza deben avanzar hacia el logro de necesidades básicas –condición necesaria pero no suficiente– hacia las aspiraciones de sostenibilidad del desarrollo.

En este sentido, el documento final de la última Cumbre de la Tierra de 2012, denominado “el futuro que queremos” reconoce, una vez más, que la democracia, la buena gobernanza y el estado de derecho, en los planos nacional e internacional, así como un entorno propicio, son esenciales para el desarrollo sostenible, incluido el crecimiento económico sostenido e inclu-

66. http://farn.org.ar/wp-content/uploads/2012/07/documento_resultados_rio20_final.pdf.

sivo, el desarrollo social, la protección del medio ambiente y la erradicación de la pobreza y el hambre. Asimismo, reafirmar que para lograr nuestros objetivos de desarrollo sostenible necesitamos instituciones en todos los niveles que sean eficaces, transparentes, responsables y democráticas.

Estamos en un momento crítico de la historia de la Tierra, en el cual la humanidad debe elegir su futuro, así lo expresa el preámbulo de la Carta de la Tierra.⁶⁷ Por lo tanto, hoy la crisis y la oportunidad vienen de la mano.

“Estamos en un momento crítico de la historia de la Tierra, en el cual la humanidad debe elegir su futuro. A medida que el mundo se vuelve cada vez más interdependiente y frágil, el futuro depara, a la vez, grandes riesgos y grandes promesas. Para seguir adelante, debemos reconocer que en medio de la magnífica diversidad de culturas y formas de vida, somos una sola familia humana y una sola comunidad terrestre con un destino común. Debemos unirnos para crear una sociedad global sostenible fundada en el respeto hacia la naturaleza, los derechos humanos universales, la justicia económica y una cultura de paz. En torno a este fin, es imperativo que nosotros, los pueblos de la Tierra, declaremos nuestra responsabilidad unos hacia otros, hacia la gran comunidad de la vida y hacia las generaciones futuras [...]”

Bibliografía

CLAD, unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043410.pdf.

67. La *Carta de la Tierra* es una declaración de principios éticos fundamentales para la construcción de una sociedad global justa, sostenible y pacífica en el siglo XXI. La carta busca inspirar en todos los pueblos un nuevo sentido de interdependencia global y de responsabilidad compartida para el bienestar de toda la familia humana, de la gran comunidad de vida y de las futuras generaciones. La carta es una visión de esperanza y un llamado a la acción; es el producto de un diálogo intercultural que se llevó a cabo durante toda una década a nivel mundial en torno a diversos objetivos en común y valores compartidos. Este proyecto comenzó como una iniciativa de las Naciones Unidas, pero se desarrolló y finalizó como una iniciativa de la sociedad civil. En el año 2000, se concluyó el documento y la Comisión de la Carta de la Tierra, una entidad internacional independiente, la dio a conocer públicamente como una carta de los pueblos.

- Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe: Seguimiento de la Agenda de las Naciones Unidas para el Desarrollo Post-2015 y Río+20 Documento CEPAL LC/L.3590/Rev.1, se elaboró bajo la supervisión de Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014.
- Aguilar, Grethel; Iza Alejandro, en *Manual de Derecho Ambiental en Centroamérica. Unión Mundial para la Naturaleza*, UICN, San José, Costa Rica, 2005.
- Castillo Daudi, Mireya, “La protección internacional de la atmosfera: de la contaminación transfronteriza al Cambio Climático”, *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria Gasteiz* 1994, 1995.
- Fontaine, Guillaume, “Verde y negro: ecologismo y conflictos por petróleo en el Ecuador”, en G. Fontaine, G. van Vliet, R. Pasquis (coords.), *Políticas ambientales y gobernabilidad en América Latina*; Quito: FLACSO-IDDRI-CIRAD, 2007.
- Forcada Barona, Ignacio, “El futuro de la Gobernanza Medioambiental internacional” en *Revista de Derecho Ambiental*, N°32, Octubre/Diciembre, 2012.
- Giles Carnero, Rosa, “Un nuevo paso en la protección internacional de la atmosfera: el protocolo para la disminución de la acidificación, la eutrofización y el ozono superficial de 1999”, *Derecho y Conocimiento*, vol. I, Facultad de Derecho, Universidad de Huelva, 2001.
- Jorquera Beas, Daniela, “Gobernanza para el desarrollo local”, Documento de Trabajo N° 6, *Proyecto Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo*. Rimisp, Santiago, Chile, 2011.
- Juliá, Marta; Foa Torres, Jorge; Del Campo, Cristina; *Formulación de políticas públicas ambientales. Los casos de Aguas, Bosque Nativos y Residuos peligrosos*, Lerner Editorial, Abril 2013.
- Loyo Hernández, Juan Carlos, *La arquitectura de gobernanza y la gobernabilidad del sistema político venezolano. Una explicación de la estabilidad y el cambio de la democracia en Venezuela*, 2002.
- Laguna Celis, Jorge, “La gobernanza ambiental internacional y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, Noviembre 2009/Febrero 2010.
- Ojeda, L., *Gobernabilidad en la Conservación de los Recursos Naturales*, Red ECOUF, Universidad de la Florida (Manuscrito para discusión), 2005.

- Real Ferrer, Gabriel, “Sostenibilidad, transnacionalidad y transformaciones del Derecho”, *Revista de Derecho Ambiental*, N°32, Octubre/Diciembre, 2012.
- Sabsay, Daniel, *Revista de Relaciones Internacionales*, N°14, 2005.
- Sloterdijk, Peter, “La última esfera, historia de la globalización terrestre”, en *Esferas II*, Madrid, Siruela, 2004.
- Suárez, David; Poats, Susan V., “Procesos de Gobernanza Ambiental en el Manejo Participativo de Áreas Protegidas en Carchi”, *Revista Symposium*, 2008.
- Velázquez, E., “La gobernabilidad y la gobernanza de la seguridad ciudadana. Hacia una propuestas operacional”, *Borradores de Método*, N°48, Grupo Transdisciplinario de Investigación en Ciencias Sociales, Colombia, Noviembre, 2005.