

Los nuevos actores de la cooperación internacional en la temática ambiental: salir de la emergencia perpetua

Por:

Coline Chevrin

Resumen

El medio ambiente como problema que requiere de soluciones consensuadas es relativamente nuevo en el ámbito de las relaciones internacionales, a pesar de que para esta última disciplina, los temas medioambientales siempre han sido objeto de su estudio.

En función de las múltiples aristas que tiene la disciplina de las relaciones internacionales, el medio ambiente puede ser abordado desde varias perspectivas: seguridad, derechos humanos, manejo integrado local-regional- nacionales-internacional –estimulando un profundo debate entre intereses globales, internacionales y domésticos– como también en términos de la necesaria relación entre ambiente y desarrollo. Por esta misma razón, y para entender el problema en toda su complejidad concreta y teórica, este trabajo pretende desarrollar brevemente las posiciones de cada uno de los grandes paradigmas de las relaciones internacionales en cuanto al tema.

Palabras clave: Medio ambiente, de las relaciones paradigmas internacionales, idealismo, realismo.

Abstract

The emergence of the environment as a theme issue that requires consensus on solutions is relatively recent, however, it has always been an object of international relations.

Based on the many facets that have the discipline of international relations, the environment can be approached from the perspective of security, human rights, the involvement of local, regional, national and international - encouraging, in this case, a thorough discussion between global interests and international - as well as in terms of the necessary relationship between environment and development. For this reason, and to understand the problem in all practical and theoretical complexity, this paper aims to develop briefly the positions of each one of the great paradigm of international relations on the issue.

Keywords: Environment, international relations paradigms, idealism, realism

1. La temática ambiental y la cooperación internacional

En un contexto de creciente globalidad, el tema del medio ambiente no escapó a la dinámica general, y pasó a ser una de las grandes problemáticas trascendentes del fin del siglo XX y del principio del siglo XXI. Existe una corriente cada vez más fuerte de científicos, organizaciones y ciudadanos que afirman que será (y en cierta medida ya es) la mayor preocupación del siglo XXI. Ekins (1992) afirma que la destrucción ambiental es el cuarto holocausto del fin del milenio (después de la guerra y de la militarización, de la opresión consecuente con la negación profunda y extensa de los derechos fundamentales de gran cantidad de ciudadanos, y de la marginación económica de gran parte de la población a nivel mundial).

Si bien estos problemas no son nuevos, su extensa globalización, su carácter universal, y una movilización cada vez mayor de la sociedad internacional favorecieron una concientización creciente de la sociedad civil. Jaguaribe (1995) califica el problema ecológico de uno de los grandes "macroproblemas" contra los cuales la humanidad deberá enfrentarse.

Por lo tanto, la temática ambiental está ocupando un lugar cada vez más importante en el marco de la cooperación internacional, sea de manera formal o informal. Según Keohane, la cooperación tiene lugar cuando varios actores ajustan su comportamiento a la preferencia actual o

anticipada de otros actores, a través de un proceso de coordinación de políticas. H. Millner (1992) complementa esta definición explicando que la coordinación de políticas implica que la política de cada Estado sea ajustada para reducir sus consecuencias negativas sobre el otro Estado. El tema está presente tanto en las grandes conferencias internacionales organizadas por la ONU (Organización de las Naciones Unidas) como en los Foros sociales mundiales, y en los espacios ciudadanos internacionales. Es cierto que "dada su magnitud y urgencia, la resolución de los mismos (los problemas vinculados al medio ambiente) resultaría inconcebible sin una cooperación internacional a una escala sin precedentes" (Colacrai, 1995).

Si bien, como ya lo evocamos, la emergencia del medio ambiente es una problemática que requiere soluciones consensuadas y es relativamente reciente, esta siempre ha sido objeto de las relaciones internacionales.

"Precisamente en función de sus múltiples aristas, este puede ser abordado desde la perspectiva de la seguridad, de los derechos humanos, de la vinculación de políticas locales, regionales, nacionales e internacionales – estimulando, en este caso, un profundo debate entre intereses globales e internacionales – como también en términos de la necesaria relación entre ambiente y desarrollo" (Colacrai, 1995). Por esta misma razón, y para entender el problema en toda su complejidad concreta y teórica, parece necesario desarrollar brevemente las posiciones de cada uno de los tres grandes paradigmas de las relaciones internacionales en cuanto al tema.

El realismo se acerca al tema del medio ambiente a través de temáticas más amplias y que se pueden considerar clásicas del mismo paradigma, que son las de interés nacional y de seguridad. El enfoque está puesto entonces en la seguridad ecológica del propio Estado- Nación; este último es el único actor que se considera. Más allá de la seguridad del Estado, se puede pensar también en términos de "estabilidad ecológica" o "anarquía ecológica": la ecología puede ser fuente de conflictos, por lo cual no es un tema de menor importancia.

El idealismo también considera a la problemática del medio ambiente desde un enfoque más amplio y representativo de su postura paradigmática. La permanente búsqueda de reglas internacionales y de resolución pacífica de los conflictos se traduce en soluciones comunes, vía la intervención de instituciones supranacionales internacionales y reglas establecidas en la base de consensos amplios. El estado de naturaleza ⁽²⁾ se tiene que superar favoreciendo soluciones comunes que no sean desfavorables o favorables a ningún Estado en particular (ya que este paradigma también considera al Estado-Nación como principal actor de las relaciones internacionales).

Finalmente, el paradigma de la interdependencia plantea una mirada muy diferente, ya que contrariamente a los dos paradigmas "clásicos" (realismo e idealismo), no considera que el Estado-Nación sea el único y principal actor de las relaciones internacionales. Más allá de esta consideración, brinda una perspectiva muy interesante, analizando el tema en su globalidad: los factores naturales están interdependientes

entre sí, como lo son los diferentes actores que están vinculados al tema. La problemática ambiental genera una red de factores, relaciones y respuestas vinculadas, que corresponden a la teoría de la matriz de la interdependencia compleja planteada por Kehoane y Nye.

La temática del medio ambiente, si bien siempre estuvo presente (siendo el ámbito en el cual vive el hombre) tomó una mayor importancia en el escenario internacional desde hace unos cincuenta años. En 1972 el Club de Roma publica el primer informe de impacto global, llamado "Los límites del crecimiento"; de tendencia neomaltusiana, este informe dio lugar a las primicias de la ecología política y de movimientos como el ambientalismo. En 1972 se reúne la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, que reconoce la responsabilidad del Hombre en la preservación y la mejora del Medio Humano. En 1986, la Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo publica su informe "Nuestro futuro común"; por primera vez se habla de "desarrollo sustentable", definido como aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones. Este informe dio lugar al principio de lo que se podría llamar un cambio de paradigma en el campo del desarrollo económico y social. En 1992 tuvo lugar la Primera Conferencia de la ONU sobre medio ambiente y desarrollo (UNCED), llamada también Cumbre de la Tierra de Rio; la segunda conferencia de la ONU tuvo lugar en Johannesburgo en 2002. Todos estos acontecimientos fomentaron y favorecieron cierta concientización internacional en cuanto el medio ambiente.

El siguiente ensayo se enfocará en el periodo que corre de la década de los noventa del siglo pasado hasta hoy. Si bien la temática ambiental ya había empezado a emerger antes de este momento, consideramos que el Informe Bruntland en 1987, y sobre todo la Cumbre de la Tierra (o Cumbre de Río) en 1992, marcan una nueva etapa en cuanto al tratamiento de la problemática del medio ambiente a escala mundial. Esta década parece hacer posible la emergencia y afirmación de nuevos actores en las relaciones internacionales vinculadas a los aspectos ambientales: estos tienen características propias en cada región del mundo, pero su aparición y su afirmación están estrechamente vinculadas y conforman un movimiento global, por lo cual se estudiarán estos grupos remarcando brevemente las características geográficas de algunos e insistiendo en sus aspectos comunes.

¿De qué manera se puede afirmar que la Cumbre de la Tierra permitió la emergencia y la afirmación de nuevos actores en las relaciones internacionales relativas al medio ambiente? ¿Hasta qué punto podemos afirmar que los nuevos grupos de defensa del medio ambiente surgidos durante la Cumbre de la Tierra conforman nuevos actores de la cooperación internacional propia del medio ambiente?

En un primer momento veremos cómo la Cumbre de Río constituyó un cambio mayor en cuanto a la cooperación vinculada al medio ambiente al haber permitido la emergencia de nuevos "actores"; luego estudiaremos el rol y las posibilidades reales que tienen estos nuevos actores en el escenario de cooperación mundial.

2. La cumbre de Río: un cambio mayor en la cooperación internacional en materia de medio ambiente

La UNCED (United Nations Conference for Environment and Development) o Cumbre de la Tierra de Río fue un cambio muy importante a escala mundial en la manera de considerar el medio ambiente. Fue una verdadera toma de conciencia de parte de los países del Norte como del Sur en cuanto a la necesidad de cambiar de paradigma para resolver los asuntos vinculados al medio ambiente de manera consensuada. Si bien grandes conferencias ya habían tenido lugar, estas habían sido sectoriales y solamente destinadas a resolver un aspecto medio ambiental (cambio climático, amenazas a la biodiversidad...). Por primera vez, una conferencia internacional, organizada por la ONU, vincula medio ambiente y desarrollo.

A. La Cumbre de la Tierra de Río dio lugar a la emergencia y visibilización de nuevos actores internacionales en el marco de las relaciones internacionales para el medio ambiente

1) Países presentes, organización de la ONU y declaración final

La Cumbre tuvo lugar del 5 al 16 de junio en Río de Janeiro, Brasil. 172 gobiernos participaron; 108 de ellos representados por sus jefes de Estado o de Gobierno, pero también participaron 650 Organizaciones no gubernamentales –ONG- acreditadas. Teniendo lugar unos años

después la aparición de la idea de desarrollo sustentable; uno de los grandes objetivos de la conferencia era lograr establecer un convenio afirmando este mismo concepto.

Varios temas estuvieron en discusión como la búsqueda de patrones de producción menos contaminantes y la búsqueda de fuentes alternativas de energía con el fin de disminuir la producción de gases de efecto invernadero vía la disminución del uso de combustibles fósiles. También se habló de transportes públicos, apuntando a soluciones menos contaminantes y más reguladores de los problemas de congestión en las ciudades. Finalmente la temática del agua fue abordada como tema de mayor interés con las tres temáticas anteriores.

Estas discusiones llevaron a la publicación y a la firma de varios documentos de importancia mayor: quizás la más famosa sea la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, aunque la Agenda 21, la Convención sobre la Diversidad Biológica, la Declaración sobre los bosques y Masas Forestales son documentos sumamente importantes. Finalmente, se logro firmar la Convención sobre el Cambio Climático (United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC), que dio lugar unos años después a las charlas que desembocaron sobre el Protocolo de Kyoto.

Se puede considerar que la Cumbre de la Tierra marcó un verdadero cambio al producir acuerdos y documentos que tocaban todos los aspectos de la problemática ambiental y consideraban el desarrollo sustentable como objetivo principal. Estos cinco acuerdos y documentos

presentaban en el momento la respuesta política más global y articulada en el esfuerzo de cooperación internacional.

Además, hay que resaltar que los países del sur jugaron un papel importante en las negociaciones; la Cumbre de Río permitió lo que se podría llamar un nuevo equilibrio de las fuerzas. Los recursos ecológicos y las materias primas están concentrados en estos países, como lo son las zonas de concentración de CO₂ y los efectos más importantes del cambio climático y de otros problemas ambientales. Los países del Sur parecen ser más afectados por la degradación del medio ambiente, lo que les dio un lugar importante en la negociación, sobre todo en cuanto al modelo de desarrollo sin fin impuesto por los países del Norte.

Otro aspecto interesante de la Conferencia es el documento de la Agenda 21: este elabora actividades y modalidades de participación para fortalecer la implicación de los pueblos, y particularmente de poblaciones blanco del sistema internacional como las mujeres, los niños, los trabajadores, la industria, los ámbitos universitarios, los campesinos, etc.

La Cumbre de la Tierra de Río constituyó, entonces, un momento clave de las Relaciones Internacionales y sobre todo de la cooperación para el medio ambiente. Fue a la vez un gran momento de concientización, de cooperación, de decisión y de implicación de los actores, no solo gubernamentales, sino también los de la sociedad civil.

2) *La conferencia alternativa:*

Paralelamente a la Cumbre oficial, unos 2400 representantes de organizaciones no gubernamentales (ONG) participaron, así como 17 000 personas en el Foro de ONG. La Cumbre de la Tierra y el Foro Global, en conjunto, fueron denominados ECO-92. Este evento, constituido por manifestaciones, seminarios, conferencias y charlas, tuvo lugar en el barrio de Flamengo, a unos cuarenta kilómetros de la conferencia oficial, que tuvo lugar en el centro de Río. Esta otra movilización se organizó bajo el nombre de Foro Mundial; fue el resultado de la reunión de una extensa red de ONG y de actores de la sociedad civil. Retomaron algunos temas ya abordados en la Cumbre oficial, pero también se habló de nuevos temas, no incluidos en el programa oficial; incluyeron automáticamente una visión social en las problemáticas discutidas.

La concertación de estos actores produjo una inmensa cantidad de información, reivindicaciones, estudios y documentos variados. Varios tratados "alternativos" fueron publicados después del encuentro; todas estas publicaciones fueron primero preparadas antes de la conferencia, ya que desde la Conferencia Global de las ONG de París en 1991, se creó un comité internacional encargado de coordinar las consultaciones locales y regionales. Varios comités empezaron a preparar modelos de tratados que servirían de base para las charlas en el Foro Global; estos tratados fueron concebidos como verdaderos acuerdos y propuestas

elaboradas entre los diferentes grupos de ciudadanos, y no como modelos de tratados destinados a ser usados por los gobiernos.

Alrededor de treinta tratados fueron discutidos, algunos incluyendo temáticas similares a las evocadas por los actores gubernamentales, otros evocando otros temas, tales como la situación de las mujeres, el problema de la deuda, el racismo o modelos alternativos de desarrollo económico. Los tratados que resultaron de este proceso son variados en cuanto a su tema y a su calidad, pero unos de los mayores tratados producidos son la Declaración de la Tierra de los pueblos, la Carta de la Tierra y la Declaración de Río del Foro Global. La totalidad de los tratados se dividió en cinco grandes temas: 1) La cooperación y consolidación institucional de las ONG; 2) las cuestiones con respecto a economías alternativas; 3) las problemáticas mayores del medio ambiente; 4) la producción alimentaria; 5) los temas de interés transversal (Parson, Haas y Levy, 1992).

La Cumbre de la Tierra constituyó un hito en la historia de las Relaciones Internacionales del medio ambiente ya que movilizó a miles de personas de todo el mundo, que pudieron organizarse en el Foro Global y participar de la reflexión de manera cooperativa.

Esta presencia de las redes de ONG paralela o directamente presente en la Conferencia oficial de la ONU (las 650 ONG acreditadas) creó un verdadero precedente; de ahora en adelante se prestaría atención a las voces y posturas de la sociedad civil en asuntos internacionales de interés común. Así se pudo notar la participación de las ONG y de las

organizaciones de la sociedad civil en todas las conferencias internacionales convocadas ulteriormente por la ONU, no solo sobre medio ambiente (por ejemplo en Viena en 1993 sobre Derechos Humanos, en El Cairo en 1994 sobre Población y Desarrollo, en Copenhague en 1995 sobre Desarrollo social, etc.).

Este nuevo rol consultativo otorgado a las ONG las obliga a un alto grado de seriedad, conocimiento y legitimidad institucional; por otra parte, obliga los poderes públicos a escuchar y tener en cuenta las voces de la sociedad civil. Esta pudo, a partir de Río, expresarse sin obligación de tener una "contra- cumbre" sino más bien a través de una organización que fomento la colaboración entre cumbre oficial y cumbre no oficial. En este sentido, la Cumbre de Río originó una doble concientización: de parte de las ONG y de la sociedad civil tuvo lugar una concientización en cuanto al rol que tenían que tener en las Conferencias Internacionales, y una concientización de parte de los actores tradicionales de las relaciones internacionales en cuanto a la necesidad de tomar en cuenta las reivindicaciones y el trabajo de la sociedad civil.

Además, después de la Conferencia, la ONU institucionalizó el Consejo para el Desarrollo Sostenible, integrado por actores no gubernamentales como ONG y representantes de la sociedad civil. Este consejo, si bien no tiene poder ejecutivo o regulador, es un verdadero reconocimiento del rol que tienen que tener estos actores en la conducción mundial de los asuntos vinculados al medio ambiente; además, permite a estos diferentes grupos (ONG, empresas, sindicatos...) emitir opiniones, debatir

e intercambiar informaciones en el ámbito oficial internacional de las Naciones Unidas.

B) Las conferencias siguientes confirman la presencia de estos nuevos actores

1) Conferencia de Johannesburgo Río +10

La Conferencia de Johannesburgo, Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible organizada por la ONU, también llamada Río+10 se reunió entre el 26 de Agosto y el 4 de Septiembre de 2002. Participaron más de un centenar de jefes de Estado o Gobierno y cerca de 60 000 personas de la sociedad civil.

La preparación de la Cumbre fue un buen ejemplo de participación ciudadana, ya que fue un proceso de consultación calificada de "bottom up" (ascendiente). Dos tipos de iniciativas tuvieron lugar, según Latouche (2003). Las iniciativas de tipo I definieron el contenido del Plan de Acción y de la Declaración Política; anteriormente a las negociaciones clásicas entre Estados, los actores del desarrollo sustentable locales, nacionales y regionales se juntaron en comités preparatorios. Esto permitió establecer las convergencias pero también las divergencias en los puntos de vista; éstas constituyeron las reivindicaciones propias a la sociedad civil, lejanas a las de los diplomáticos; algunos temas ya existentes y otros ausentes del debate hasta entonces fueron reforzados o integrados a la agenda de las discusiones con una legitimidad nueva; este mecanismo permite introducir más equidad y legitimidad al proceso

internacional. Las iniciativas de tipo II tuvieron lugar fuera de las negociaciones formales, y son otro elemento importante de la presencia de nuevos actores; son iniciativas de colaboración entre varios actores; la mayoría del tiempo solo afirman o fomentan prácticas preexistentes pero que a partir de este momento quedan legitimadas porque se les reconoce definitivamente.

En este sentido, particularmente en el caso de las iniciativas de tipo II, se reafirma lo expresado por Amartya Sen: existe una lejanía conceptual y práctica entre los planes globales de ayuda o cooperación y los planes locales. Los primeros se los proponen a las poblaciones los "planificadores", mientras los segundos son prácticas emergentes con las cuales los "buscadores" se familiarizan y que ayudan a implementar y eventualmente sistematizar. Su fortaleza reside en su capacidad de oponerse a la voluntad frecuente de grandes organizaciones internacionales, pidiendo esfuerzos homogéneos e iguales a todos los países, sin tomar en cuenta las realidades locales (Sen, 2006).

Cuatro conferencias tuvieron lugar simultáneamente. La cumbre oficial organizada por la ONU reunió 21 340 participantes, representantes de 191 gobiernos, representantes de organizaciones gubernamentales, del sector privado, de las ONG, de los medios, del ámbito académico, etc. Con el objetivo de hacer un balance de los logros realizados desde la Cumbre de Río y de relanzar los compromisos. Se publicaron varios documentos, entre ellos La Declaración Política de Johannesburgo sobre Desarrollo Sustentable, que es una evaluación de los avances realizados

desde 1992 y de los nuevos desafíos, e insiste sobre la necesidad de compromisos y de acciones como el multilateralismo. El Plan de Acción es otro documento final, constituido por 11 capítulos sobre los grandes temas vinculados al medio ambiente, y de 5 sectores para desarrollar acciones.

Mientras tenía lugar la conferencia oficial, las conferencias no oficiales y las cumbres paralelas reunieron a las ONG y a los representantes de la sociedad civil con el objetivo de presionar a los actores de la Conferencia oficial para que se adopten medidas más importantes y profundas (Vaillancurt, 2003). La primera Cumbre paralela tuvo lugar en Ubuntu Village, en Johannesburgo: ahí se presentaron los avances de la sociedad civil en cuanto a los programas de desarrollo sustentable. Se insistió mucho en los logros obtenidos en la forma de colaboraciones entre ONG, gobiernos, empresas públicas y privada.

La segunda cumbre paralela se llamó el Foro de los Pueblos, y tuvo lugar cerca de Johannesburgo, pero fuera de la ciudad. Más de 600 grupos de ONG y asociaciones de la sociedad civil participaron de conferencias, charlas, exposiciones, debates... El tercer evento paralelo fue la Cumbre de los "sin- tierra" y de otros grupos minoritarios marginalizados; se opuso a la Cumbre oficial y tuvo lugar en un barrio negro de Johannesburgo. Se materializó a través de manifestaciones y declaraciones, pero fue limitada por las fuerzas de seguridad. Las tres cumbres paralelas estuvieron abiertas al público.

Así, no solo la ONU invitó a actores de la sociedad civil a participar de la Cumbre oficial, sino que se vio obligada a tomar en cuenta las cumbres paralelas, sobre todo porque estas se organizaron para producir una verdadera reflexión, complementada por una fuerte presión dirigida hacia la cumbre oficial. Estos actores se afirmaron y se impusieron en las cuestiones relativas al medio ambiente en la agenda internacional; nunca tantos actores se juntaron en un mismo lugar para debatir sobre medio ambiente, pobreza y desarrollo sustentable; además, a las ONG que hasta entonces eran el principal actor no formal de las conferencias se sumaron las empresas.

2) Conferencia de Johannesburgo Rio +10

Del 4 al 6 de Junio de 2012 tendrá lugar en Río de Janeiro la Conferencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sustentable (UNCSD), también llamada Cumbre de la Tierra o Rio+20 en referencia a la primera Cumbre de la Tierra de Río en 1992.

Si bien todavía no ha tenido lugar, su organización ya demuestra la importancia otorgada a la participación de las ONG y de los representantes de la sociedad civil. Así, los organizadores de la cumbre oficial ya están cooperando con varias ONG: se publicó un documento ya disponible para los diferentes actores interesados a fin de facilitar las discusiones durante la cumbre y la elaboración de un documento final. El comité organizador afirma:

Civil society and major groups can help frame the structure, and thus make sure their voices and concern are heard and noted. Most importantly, the structure of the document will help frame the actions programs that need to be outlined and agreed to as the follow up to Rio + 20. All major groups are now formally invited into the discussion, to contribute to and influence the final outcome document (Earth Summit, 2012) ⁽³⁾.

Es interesante subrayar que paralelamente a la evolución del tratamiento de la temática ambiental a nivel mundial, una clase de actores no formales supo desarrollarse de manera muy interesante. Acá estamos hablando de los "actores gubernamentales no centralizados" (Ugalde, 2006), también llamados "gobiernos no centrales". Estos representan colectividades territoriales de diferentes escalas, y si bien son actores gubernamentales, es evidente que sus intereses pueden diferenciarse de los del Estado al cual pertenecen. Así, Duchacek los califica de "perforadores de soberanía", y Mansbach, Ferguson y Lampert afirman que son capaces de implementar non state actor projects (Mansback, Yale, Ferguson y Lampert 2010). Si bien su emergencia no se debe únicamente a la emergencia del tema del medio ambiente, su rol en esta problemática es cada vez mayor.

Las ONG y grupos mayores que actúan en el ámbito del medio ambiente están ahora invitados formalmente por la ONU a participar de la

Conferencia oficial, o sea que ya están considerados como actores que hay que tener en cuenta.

3. ONG medioambientales: rol poco determinante, con una legitimidad cada vez más reconocida

Hoy en día, en numerosos casos, hablar de una ONG es hablar de un actor transnacional. Ya se pueden considerar actores plenos de la cooperación internacional, tanto por los recursos que detentan como por el peso de sus posiciones (que se expresa a través de ciertas instituciones internacionales) en cuanto a la definición de las políticas de desarrollo y cooperación. Estos actores lograron imponerse como legítimos y dignos de participar de los procesos internacionales con respecto al medio ambiente.

3.1. Un nuevo campo de cooperación ciudadana internacional:

De a poco, el medio ambiente se impuso como un "bien público mundial", lo que reforzó la necesidad de cooperación entre los actores tradicionales y los nuevos actores. La noción de bien público mundial viene de la noción de bien público, heredada de la economía. Un bien público se refiere en este caso a un bien o servicio que tiene un uso no rival y no exclusivo, es decir que el consumo de este bien o servicio por uno no impide su consumo por otro (no rivalidad) y que no es posible impedir el consumo de este bien por otro (no exclusión).

La globalización y la aparición de nuevas temáticas, junto con la aparición de nuevas técnicas de comunicación, permitieron la emergencia de lo que se llama bienes públicos mundiales como el medio ambiente. Si el proveedor de un bien público económico solía ser el Estado, surge una cuestión en cuanto a un bien público mundial: ¿quien tiene que proveer y asegurar el acceso a este bien público considerando que no existe un gobierno supranacional a escala mundial? Se observa que, en general, una potencia –Estado hegemónico líder– es la que provee los bienes públicos mundiales, ya sea por interés o por la existencia de normas, reglas o procesos de decisión que implican discusión y convergencia de los actores internacionales sobre un tema específico.

Según Kaul y Al, los bienes públicos mundiales tienen varias características: 1) benefician a más de un grupo de países; 2) no discriminan entre los grupos de población o conjuntos generacionales presentes o futuros. Anand complementa esta definición: a) son relativos a más de un grupo de países; b) benefician no solo a un amplio espectro de países sino a un amplio espectro de la población global; c) responden a las necesidades de la generaciones presentes sin perjudicar las necesidades de las generaciones futuras (Ballet, 2008).

La afirmación del medio ambiente como bien público mundial a proteger provocó la creación de redes nacionales e internacionales especializadas, que de a poco se organizaron en amplios movimientos y organizaciones. Como ya se dijo, lograron cooperar en estructuras no

oficiales como foros multilaterales, conferencias mundiales, etc. paralelas a las estructuras institucionales clásicas; estas estructuras tienen niveles muy diferentes de institucionalización. Algunas lograron tener alto grado de institucionalidad como las ONG transnacionales mayores, pero siempre mantienen estructuras de concertación y de cooperación bastante flexibles, siendo estas las estructuras más eficaces en cuanto a soluciones locales y diferentes a los grandes planteos a escala mundial. Se puede hacer un paralelo con lo que señala M. Colacrai (citado por Boron y Lechini, 2006) con respecto a la integración del Mercosur; esta flexibilidad de lo no-institucional es una verdadera ventaja frente a la rigidez de las organizaciones de cooperación muy institucionalizadas (Colacrai, 2006). A la vez, es deseable la institucionalización de parte de ellas, o de sus temas de interés, ya que la institucionalización permite seguridad jurídica y previsibilidad, además de permitir también el acceso a ciertos foros institucionales. Esta ambigüedad del estatuto de parte de ciertos de estos nuevos actores realmente se convierte en una ventaja a la hora de definir los temas del debate, ya que les permite, a la vez, hablar desde experiencias informales exitosas e imponerse en ámbitos internacionales más institucionalizados.

3.2 De la participación ciudadana al modelo ideal de "gobernanza mundial":

Como se ha dicho anteriormente, la casi totalidad de los documentos finales adoptados después de las grandes conferencias internacionales sobre desarrollo y medio ambiente afirman la necesidad de la

participación ciudadana. Esta es difícil de definir, y de hecho carece de una definición universal y definitiva pero es un término que tiene alta carga valorativa: se busca impulsar y desarrollar la participación ciudadana. Según Rodrigo Baño (1997), podría definirse como "una intervención de los particulares en actividades públicas, en tanto portadores de intereses sociales". Esta participación permite la emergencia de soluciones locales que participan, a su turno, en la resolución de problemas globales. Está vinculada con el modelo de la democracia participativa, siendo esta la forma de democracia a la cual se suele referir cuando en una democracia los ciudadanos tienen mayor participación en la toma de decisiones políticas que la que les otorga tradicionalmente la democracia representativa.

Ya lo vimos, una cantidad de nuevos actores participan de los procesos de concertación, entre los cuales las ONG, los "diferentes escalones interestatales" (Duchacek, 2006), los universitarios, las empresas, los habitantes, entre otros, conforman lo que algunos denominan la sociedad civil mundial.

Según M. Pria:

El concepto sociedad civil ha trascendido fronteras, llegando incluso a hablarse de una sociedad civil global o de una sociedad internacional. Para entender este concepto es necesario citar a John Keane, que argumenta que la sociedad civil global expresa una nueva concepción del mundo, difundida por los movimientos sociales nacionales e

internacionales, que destacan la pertenencia de todos a la especie humana y la necesidad de lograr para ella, un sistema mundial de cooperación, acuerdo, diálogo, inclusión, solidaridad y equilibrio.

[...] Este proceso social ha creado nuevos conceptos como [...] la Diplomacia Ciudadana. Diplomacia ciudadana se refiere a la participación e incidencia de los ciudadanos comprometidos en temas que trascienden las fronteras geográficas, sociales, económicas y culturales, en temas en donde tradicionalmente solo los diplomáticos de carrera tenían actuación. Es importante destacar, que esta diplomacia ciudadana no intenta sustituir a la diplomacia tradicional, por el contrario intenta complementarla" (Pria, 2010).

La emergencia de estos nuevos actores se puede explicar por las transformaciones de la estructura del sistema internacional. La mayoría de los autores que defienden esta tesis se basan en la siguiente afirmación: los individuos y los grupos se vinculan de manera funcional a medida que descubren que comparten intereses y necesidades comunes que trascienden las fronteras institucionales clásicas. En este sentido, la teoría de la interdependencia compleja aparece como particularmente actual; la tradicional distinción entre "highpolitics" and "lowpolitics" desaparece en una red de cooperación formal e informal que toma lugar a diferentes niveles. Esto parece encarnar el concepto de Nye de los

diferentes tableros de las relaciones internacionales, dentro de los cuales actúan e interactúan diferentes categorías de actores; de la misma forma, esto se acerca a la visión de E. Barbé, afirmando la existencia de diferentes agendas internacionales. Aparece acá la porosidad de estos tableros y de estas agendas, debida a la implicación cada vez mayor de todas estas nuevas clases de actores. De tal forma que, hoy en día, la sociedad civil puede imponerse en las discusiones relativas a un tema de la agenda oficial internacional, como también puede modificar el abordaje que se hace de una problemática mundial, y hasta puede imponer que temas auténticamente nuevos sean añadidos a esta agenda.

Según J. Domínguez (citado por Mansback, Yale, Ferguson y Lampert 2010) los nuevos conflictos que surgieron están concentrados sobre temas como autodeterminación nacional, fronteras, desigualdades económicas y explotación, discriminación racial o étnica. A esto hay que añadir hoy en día los problemas de seguridad alimentaria, la temática ambiental en general, la crisis energética... Según el autor, estos problemas desplazaron la lealtad de la población de las instituciones que usualmente recibían su confianza: el Estado Nación ya no es el único receptor de la lealtad de los pueblos, que miran hacia otras instituciones u organizaciones para canalizar sus problemas. De este modo, la aparición de estos nuevos actores en el sistema internacional en el siglo XX, parece demostrar la inhabilidad del modelo de Estado Nación frente a nuevos problemas y nuevas demandas populares.

3.3. Una fuerza de sensibilización y movilización que si bien es cada vez mayor queda limitada

3.3.1 La cooperación está debilitada por las divisiones internas:

A pesar de un alto grado de especialización, estos nuevos actores también presentan una gran diversidad. Si bien esta diversidad es una fuente de legitimidad (no se originan en un sector único, por lo cual representan a muchos sectores de la sociedad), también es un problema en cuanto al establecimiento de un programa común y a reivindicaciones comunes.

De esta manera, hoy en día se pueden identificar seis tipos de actores internacionales (Mansback, Yale, Ferguson y Lampert 2010): 1) los actores gubernamentales interestatales compuestos por representantes gubernamentales de más de un Estado (componen las organizaciones internacionales o supranacionales). 2) los actores interestatales no-gubernamentales (a veces calificados de transnacionales), que son individuos presentes en varios Estados Naciones pero que no representan a ninguno en particular. 3) Los Estados Naciones, como ya lo vimos, es el actor clásico de las Relaciones Internacionales, considerado como una entidad unificada. 4) Los actores gubernamentales no centralizados, constituidos por el personal regional, municipal, provincial, etc. que representan al Estado. 6) Los actores no gubernamentales intra-estatales, que son los grupos no-gubernamentales e individuos que se encuentran dentro de un Estado único.

Las ONG y los grupos emergentes en las Relaciones Internacionales relativas al medio ambiente pertenecen al segundo tipo de actores: los actores inter-estatales no gubernamentales. Hoy en día, para lograr tener credibilidad y para cumplir con objetivos de desarrollo sustentable, de protección del medio ambiente, de equidad ambiental, entre otros, el sistema de gobernanza mundial tiene que construirse sobre la base de un trabajo común. Este trabajo debe juntar la totalidad de las partes involucradas: poderes públicos, sociedad civil, ámbitos universitarios y académicos, empresas privadas, individuos... Este concepto conlleva cuestiones problemáticas: ¿Cómo asegurar la participación de todos los actores del proceso de negociación? ¿Cómo articular las estructuras clásicas de gobernanza y las que de a poco se impusieron (los nuevos actores)? ¿Cómo garantizar la legitimidad democrática de estas nuevas estructuras de gobernanza, que son actores no estatales a veces no elegidos?

Así, varias corrientes se distinguen en los foros y en las cumbres que tuvieron lugar paralelamente a las Cumbres de la Tierra: 1) una corriente anti-globalización dividida entre los representantes del sur que reivindican la preservación de las pequeñas estructuras agrícolas y los representantes del Norte que defienden un modelo económico más proteccionista; 2) una corriente anti- neoliberalista que percibe la globalización como un hecho irreversible pero que pide más regulación y mas control ciudadano de las instituciones internacional que rigen este sistema; 3) una corriente radical- internacionalista que milita por un cambio radical y brutal del orden actual.

Además de estas divisiones políticas e ideológicas, dentro de cada corriente existen subdivisiones y sutilidades que aumentan la complejidad de este movimiento paralelo. Por ejemplo, existen agrupaciones con reivindicaciones regionales, feministas, religiosos, sindicales, a favor de los pueblos originarios... Es una riqueza muy importante en cuanto a la diversidad de los temas de interés, de las reivindicaciones, del poder que representa este movimiento, pero también es un freno grande en cuanto a la formación de una posición única y fuerte frente a los actores tradicionales. Si bien cuando se logra negociar una posición común la presión ciudadana se hace extremadamente fuerte, cuando no hay un acuerdo el rol de actor de contra-poder en el escenario internacional está muy debilitado.

Otra cuestión, ya se mencionó, reside en el grado de institucionalidad distinto de todos estos actores. De esta institucionalidad depende el rol oficial que se les puede otorgar, por lo cual la cuestión del estatuto es importante y puede representar una traba a la participación de ciertos movimientos y un freno para su credibilidad. Finalmente, otra dificultad reside en el objetivo mismo de estos nuevos actores: de motor de la contestación, pasaron a tener un rol de actor de la cooperación: ¿cómo mantener una legitimidad a pesar de esta contradicción fundamental?

3.3.2 La preeminencia de los Estados:

Hasta el día de hoy, estos nuevos actores solo existen en la fase de concertación previa, de elaboración de las Cumbres oficiales, si están invitados a participar. En la mayoría de los casos, si bien su presencia

masiva es relevante, no tienen poder consultativo o de decisión en el marco oficial. Esto se debe en gran parte a la fuerte resistencia que oponen los Estados frente a la emergencia de estos actores, y a la debilidad de las decisiones políticas.

Primero, los nuevos actores no siempre tienen el poder de convocar grandes conferencias en las cuales participan los actores formales como Estados y organismos internacionales (excepto quizás cuando se organizan conferencias entre los actores gubernamentales no centralizados); al revés, los nuevos actores participan formalmente o paralelamente a las conferencias y cumbres convocadas por las grandes instituciones multilaterales o por los Estados. Tienen todavía poco poder en cuanto a la agenda oficial de las conferencias, y dependen de la buena voluntad de los actores tradicionales. El dominio del programa de las conferencias es casi exclusivo de los Estados y de los organismos interestatales organizadores: la prioridad dada a ciertos temas está definida por los Estados; por ejemplo, en cuanto al medio ambiente, la prioridad definida fue el cambio climático: este tema dio lugar a un proceso de cooperación concreto y operacional, el Protocolo de Kyoto, mientras otros aspectos vinculados, como la desertificación, siguen sin respuesta concreta.

Además, siguen siendo los Estados los que firman y ratifican los grandes acuerdos, convenios y protocolos internacionales. Si bien los nuevos actores pueden ejercer cierta presión representando a la sociedad civil, no tienen poder ejecutivo o legislativo; dependen totalmente de la

decisión de los Estados en cuanto a la adopción, implementación y al seguimiento de estos acuerdos. Si bien a veces están aceptados como interlocutores de consultación, tienen poco poder en cuanto a la adopción de lo que reivindican; otras veces, en ciertos casos su rol de oposición esta descreditado por su rol de colaboración.

Los Estados-Naciones siguen entonces siendo los actores principales y centrales del sistema de relaciones internacionales, hasta reconociendo la particularidad del medio ambiente al ser un "bien público mundial". Son los principales centros de autoridad política, creadores de normas y de control. Hasta ahora solo ellos pueden mantener la cohesión social (a pesar de la emergencia de una sociedad civil globalizada) y estabilizar las condiciones necesarias a la producción y repartición de bienes y servicios.

Con los cambios mayores debido a la globalización, tuvieron que cambiar de actitud y cooperar y participar de los mecanismos de regulación internacionales. Pero hay que resaltar que los gobiernos, teniendo que negociar sobre temas muy diversos en la agenda internacional, cooperan cada vez más con redes muy amplias nacionales e internacionales, formales y no formales, constituidas con todos tipos de interlocutores. Si bien estas relaciones existen y son necesarias, los Estados no delegan sus poderes a estos actores, y siguen subordinando sus decisiones a cuestiones e intereses políticos propios.

4. Conclusiones: esperanzas

La emergencia de estos nuevos actores en el campo de las relaciones vinculadas al medio ambiente aparece como un fenómeno alentador, que ilustra perfectamente la matriz de interdependencia compleja de Kehoane y Nye. Pero parece difícil y compleja su afirmación, haciendo temer que se trate de una emergencia sin fin. Pues si bien se les reconoce como actores existentes, legítimos y dignos de tomar en cuenta, todavía no logran imponerse definitivamente ni tener un rol determinante en las conferencias y negociaciones internacionales oficiales en cuanto a los temas de medio ambiente (esto quedo perfectamente claro en el marco del fracaso de la Conferencia de Copenhague en el 2009).

Pero existen muchas esperanzas en cuanto a la evolución de la cooperación internacional formal e informal. Un aspecto positivo tiene que ver con una cuestión teórica: mientras algunos dicen que si el número de actores aumenta, las probabilidades de fracaso o defección aumentan, otros resaltan la mejora procurada por un gran número de actores en la cooperación internacional. Así, según H. Millner (1992), un gran número de actores puede ser positivo en la medida que aumentan las probabilidades de intercambios. Además puede ser una opción estratégica de cooperar con un gran número de actores, ya que no es una situación definitiva: este gran número se puede subdividir en grupos más reducidos según la voluntad de los actores. Finalmente, según las teorías del juego, los beneficios relativos aumentan con un número más grande de actores: es mucho peor perder cuando hay pocos actores que

cuando hay muchos. Numerosos actores permiten conformar alianzas y por lo tanto una mejor estrategia de protección.

A pesar de estas dificultades, hay que resaltar uno de sus grandes éxitos: lograron sensibilizar a la opinión mundial, y conformar una verdadera sociedad civil internacional a favor de la protección del medio ambiente y del cambio. Además, es importante destacar el nuevo enfoque que lograron imponer (aunque no fue un logro únicamente de los actores no tradicionales): su lucha para incluir los temas de los derechos humanos, con conceptos como la dignidad humana y el derecho a la vida digna, encontró un fuerte respaldo en la teoría del enfoque basado en derechos humanos. Este impulsó un cambio importante en la manera de abordar la problemática ambiental a nivel mundial. También es interesante estudiar el factor del regionalismo; si bien puede ser considerado como factor de división interna entre estos actores informales, los procesos de integración regional pueden ser considerados como muy alentadores, ya que impulsan un acercamiento entre movimientos e ideas.

Notas:

(2) Lo que se traduce más arriba como "anarquía ecológica" respecto a la temática ambiental

(3) "La sociedad civil y los grupos mayores pueden ayudar a enmarcar la estructura, y de este modo se asegurarán de que sus voces y preocupaciones

sean escuchadas. Lo que es más importante, la estructura del documento ayudará a enmarcar los programas de acciones que necesitan ser definidos y aceptados como seguimiento de Río + 20. Todos los grupos mayores están ahora formalmente invitados a participar de la discusión, para contribuir e influenciar sobre el documento final."

Lista de referencias

Ballet, J (2008). Propriété, biens publics mondiaux, bien(s) commun(s) : Une lecture des concepts économiques », Développement durable et territoires [En ligne], Dossier 10 : Biens communs et propriété , mis en ligne le 07,mars 2008 consulté le 08 mai 2011. URL :<http://developpementdurable.revues.org /5553>

Baño, R. (1997). Consideraciones acerca de la participación pública, primer seminario conceptual sobre participación ciudadana y evaluación de políticas públicas, FLACSO,1997, en línea: <http://www.eurosur.org/FLACSO/confer e2.htm#pre>

Boron, A. A.; Lechini, G. (2006) Clacso, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Julio de 2006.

Colacrai, (1995) Medio Ambiente y relaciones internacionales, Cuadernos de política exterior argentina,31, Serie Docencia.

Colacrai, M. (1996) La marcha de la integración en América Latina. El rol de las ideas, instituciones y políticas en el Mercosur. Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico. Lecciones desde África, Asia y América Latina.

Earth Summit (2012), Stakeholder Forum, NGOs submit: Rio 2012 Conference - The Explanatory Roadmap to Rio + 20, [en línea]: <http://www.earthsummit2012.org/index.php/news/prep-news/491-explanatory-road-map>.

Ekins, P. (1992). A new world order for whom?. Development, 4

H. Millner (April 1992). International theories about cooperation among nations, strengths and weaknesses, World Politics, 44(3), 466 – 496

Latouche S. (2003) « Johannesburg : une étape significative dans la construction de la gouvernance internationale du développement durable » , Mondes en développement, 2003/1 no 121, p. 31-46. DOI : 10.3917/med.121.0031

Mansbach, R., Yale, H., Ferguson, D. E. Lampert (2010). Towards a new conceptualization of global politics. The actors in International Politics [Consultado en diciembre de 2010 en línea]: http://www.wadsworthmedia.com/marketing/sample_chapters/0534631894.pdf

Parson, E., Haas P., & Levy, M.(2002).A summary of major documents signed at the earth summit and the global forum.Environment, 34 (4), 12-15, 34-36.

Pria, M. (2010). Ponencia Tercera Mesa- Diplomacia Ciudadana, Voces emergentes, Conferencia Brasil y México rente a la globalidad: ¿desafíos comunes? [Consultado en diciembre de 2010 en línea]: http://portal.sre.gob.mx/uaos/pdf/1_Ponencia_MP_Mexico_Brasil_260607.pdf

Sen, A (2006). "El hombre sin plan. ¿Funciona la ayuda al exterior?" ForeignAffairs en Español, Buenos Aires, (abril-junio).

Ugalde Zubiri, A.(dic.2006) La acción exterior de los actores gubernamentales no centrales: un fenómeno creciente y de alcance mundial. Globalización y democracia: nuevas formas de gobierno en red.Revista Politika.

Vaillancourt, J.G. (avril-mai 2003) "Johannesburg 2002: échec ou réussite?", Relations, 684, 32-34.

Coline Chevrin

- Magister en Políticas Territoriales de Desarrollo Sustentable de la Universidad de Le Mans (Francia)

- Maestranda en Integración Regional y Cooperación Internacional de la Universidad Nacional de Rosario (Argentina)
- Licenciada en Ciencias Políticas de Sciences Po (Francia), Encargada de Cultura y Comunicación de la Alianza Francesa (Rosario-Argentina).

E mail: coline.chevrin@hotmail.fr