



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

PROGRAMA DE POSGRADO DE LA
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

EL DEBATE AMBIENTAL EN LAS RELACIONES
INTERNACIONALES: ALCANCES Y LIMITES DE LA COMISION
DE DESARROLLO SUSTENTABLE DE LAS NACIONES UNIDAS

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
**MAESTRO EN ESTUDIOS EN
RELACIONES INTERNACIONALES**
P R E S E N T A :
MARIO DUARTE VILLARELLO

ASESORA: DRA. MARIA CRISTINA ROSAS GONZALEZ



CIUDAD UNIVERSITARIA

2002

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A mis papás y hermana

A Valeria Marina Valle Lomuto

La Dirección General de Bibliotecas de la
UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el
contenido de mi trabajo recepcional.

MADE:

Mario Duarte Villacillo

FECHA:

10-XII-2007

[Signature]

Agradecimientos

En primer lugar, deseo subrayar mi especial gratitud con mi tía Rosamaría Villarello Reza, a quien le debo tantas cosas. Ella me convenció de hacer esta Maestría en la UNAM y no en "cualquier" universidad.

A las familias Gutiérrez Canto, González Villarello, Jáuregui López Tello, Valle Lomuto y a Jorge Hernández Prior, por su cariño y apoyo constantes.

A las doctoras Judith Bokser Misses y Alejandra Salas-Porras, sin cuyo invaluable apoyo no me habría sido posible terminar esta Maestría.

A los miembros de mi sínodo:

Dr. Manuel Becerra Ramírez, Dr. Javier Delgadillo Macías, Dr. Ricardo Méndez Silva y Dra. Leticia Merino Pérez.

A todos mis amigas y amigos.

Y finalmente, también de una manera muy especial, a la Dra. María Cristina Rosas González, mi asesora en este trabajo, a quien admiro profundamente y quien tuvo una paciencia infinita para guiarme en la elaboración de esta tesis.

Índice

Nota preliminar	4
Introducción	5
Objetivos del trabajo	11
Hipótesis	12
Acercamientos teóricos	13
Funcionalismo y Neofuncionalismo	17
Regímenes Internacionales	22
Ecomarxismo	32
Definición del acercamiento teórico a utilizar	35
Capítulo 1.- El ambiente en la agenda internacional	38
1.1.- Antecedentes	38
1.1.1.- Etapa previa a la Cumbre de Río de Janeiro	38
1.1.1.1.- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)	44
1.1.1.2.- Reporte Brundtland y el concepto 'desarrollo sustentable'	46
1.1.2.- La Cumbre de Río de Janeiro y la etapa previa a la Cumbre de Johannesburgo	49
1.1.3.- Otras negociaciones adicionales a las Cumbres de Estocolmo y de Río de Janeiro previas a Johannesburgo	54
1.1.3.1.- Convención sobre Humedales de Importancia Internacional Específicamente como Hábitat de Aves Acuáticas (Ramsar)	55
1.1.3.2.- Convención Internacional para la Regulación del Comercio de Especies de Flora y Fauna Silvestres (CITES)	55
1.1.3.3.- Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático y Protocolo de Kioto	56
1.1.3.4.- Convención de Viena y Protocolo de Montreal sobre Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono	59
1.1.3.5.- Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad (Protocolo sobre Bioseguridad)	60
1.2.- Organismos internacionales con agendas ambientales	60
1.2.1.- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)	62
1.2.2.- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)	62
1.2.3.- Organización Meteorológica Mundial (OMM)	63
1.2.4.- Organización Marítima Internacional (OMI)	64



1.2.5.- Organización Mundial de la Salud (OMS)	64
1.2.6.- Comisión Ballenera Internacional (CBI)	65
1.2.7.- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	65
1.2.8.- Banco Mundial y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF)	66
1.2.9.- Fondo Monetario Internacional (FMI)	67
1.2.10.- Organización Mundial del Comercio (OMC)	67
1.2.11.- Otras instancias (OCDE, APEC, TLCAN, TLCUEM, UE, MERCOSUR, ALCA)	68
1.3.- La intervención de Organizaciones No Gubernamentales	70
Capítulo 2.- La Comisión de Desarrollo Sustentable (CDS)	73
2.1.- ¿Por qué una comisión <i>ad-hoc</i> y no un organismo especializado?	73
2.2.- Descripción y recuento histórico de la CDS	75
2.2.1.- Los primeros cinco años de la CDS	81
2.2.2.- 'Río+5'	89
2.2.3.- Los últimos cinco años de la CDS	90
2.2.4.- Los cuatro Comités Preparatorios (PrepCom)	93
Capítulo 3.- La CDS ante la Cumbre de Johannesburgo	99
3.1.- Alcances y límites de la CDS ante la Cumbre de Johannesburgo	100
3.2.- Resultados de la Cumbre de Johannesburgo	115
3.3.- Futuro de la CDS y la gobernabilidad ambiental internacional	121
3.3.1.- ¿Una Organización Mundial Ambiental (OMA)?	125
3.3.2.- Cooperación interagencial o la redefinición de papeles	126
Capítulo 4.- Repercusiones para México	130
4.1.- Breve repaso de la política ambiental mexicana	130
4.2.- Política exterior ambiental mexicana	133
4.3.- México ante la Cumbre de Johannesburgo	135
Conclusiones	137
Glosario de abreviaciones y acrónimos	143
Anexos	146
Bibliografía	154

Nota preliminar

El escribir una tesis de Maestría sobre desarrollo sustentable, ambiente y el debate en las relaciones internacionales sobre el funcionamiento de un organismo de las Naciones Unidas que se ocupa de esos temas, obedece a un interés y compromiso personales, además de mi deseo de continuar con el trabajo comenzado a partir de la tesis de Licenciatura.

De esta manera, se enriquece así, desde la academia, la experiencia profesional y laboral que adquirí como Director de Análisis Internacional en la oficina de asuntos internacionales de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), que me permitió participar de manera directa en muchas de las sesiones de la Comisión de Desarrollo Sustentable que se critican durante el trabajo.

En este sentido, muchos de los juicios aquí emitidos se basan en dicha experiencia personal y se complementan con el análisis que sólo la academia puede proporcionar.

Por otro lado, para evitar posibles confusiones al momento de citar trabajos en los que me apoyé bibliográficamente, deseo hacer notar que es a partir de este momento en que me refiero a mí mismo como "el autor de este trabajo" o "el autor de esta tesis"; es decir, en tercera persona.

Introducción

"Escribo historias fantásticas que se desarrollan en los bosques y siempre hablan de lagos, árboles, montañas, ríos, animales y paisajes naturales porque amo la naturaleza, y porque quiero que, por lo menos en el imaginario, se recuerde cómo es todo esto antes de que lo destruyamos por nuestras propias ambiciones egoístas."

J. R. R. Tolkien, 1940

El mundo es finito. Los recursos naturales son finitos. Aún los llamados 'renovables' son finitos.

Tener esto en consideración es ya un gran avance en el momento de realizar estudios sobre políticas ambientales internacionales y tratar de aplicar los preceptos del desarrollo sustentable.

Poco más de quince años han transcurrido desde que las Naciones Unidas emitieran su histórico reporte 'Nuestro Futuro Común', donde por primera vez de manera oficial se hablaba de la necesidad de un 'desarrollo sustentable'.

Ya han transcurrido diez años desde la realización de la Cumbre Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo en Río de Janeiro, Brasil, donde los gobiernos del mundo acordaron una serie de principios, enmarcados en la Agenda 21, para ejecutar en sus países políticas de desarrollo sustentable.

Hace algunas semanas concluyó en Johannesburgo, Sudáfrica, la Cumbre Mundial de Desarrollo Sustentable, que se esperaba con ansiedad por los optimistas y con pesimismo por la gran mayoría de los estudiosos del tema. La

postura entre ambos tipos de pensamiento ha generado grandes discusiones sobre política internacional y ha planteado un debate ambiental en las relaciones internacionales que sitúan a las Naciones Unidas en medio, como uno de los principales actores.

El vínculo o hilo conductor entre las Cumbres de Río de Janeiro y Johannesburgo fue la Comisión de Desarrollo Sustentable de las Naciones Unidas (CDS), que fue la encargada de guiar la ejecución de los principios planteados en la Agenda 21 y la política internacional al respecto. Pero qué tan bien funcionó la CDS durante el período entre ambas Cumbres es el análisis central de esta tesis.

Hay factores internos y externos que no se pueden hacer a un lado en el momento en que se pretende criticarla, que en mayor o menor medida han influido en su capacidad de acción. Muchos de esos factores son el conflicto Norte-Sur de las relaciones internacionales, las características propias de la arquitectura ambiental internacional y la capacidad política misma de la CDS, que es el reflejo directo de la voluntad política de los países involucrados.

Hipotéticamente supongamos que un observador partió del planeta Tierra al finalizar la Cumbre de Río en 1992 y regresó justo después de la Cumbre de Johannesburgo, hace unas semanas. Diez años estuvo fuera del planeta y no puedo apreciar los cambios de manera paulatina, sino que los contempla desde una perspectiva drástica.

¿Qué es lo que encontraría este observador imaginario?

Desde el punto de vista del ambiente y los recursos naturales encontraría, entre otros ejemplos, lo siguiente:

- Que la temperatura promedio del planeta ha aumentado de 14.4 a 14.8º centígrados como consecuencia del cambio climático;¹ es decir, por el incremento en las emisiones industriales de los gases de efecto invernadero, que equivalen a un volumen anual de 6,000 millones de toneladas.²
- Que cerca de 505 millones de personas (aproximadamente cinco veces la población total de México) viven en zonas de alta escasez de agua potable y agua en general.³
- Que del total del agua del planeta, sólo es potable el 0.003%.⁴
- Que se han deforestado cerca de 300 millones de hectáreas de bosques de todo tipo.⁵
- Que se han extinguido cerca de millón y medio de especies de flora y fauna.⁶
- Que la población mundial incrementó, en tan sólo una década, cerca de un 20%.⁷

¹ The Worldwatch Institute. State of the World 2002. EE.UU., 2002. Norton, p. 28.

² *Idem*, p. 29.

³ *Idem*, p. 134.

⁴ Enkerlin, Ernesto C. (Comp.) Ciencia ambiental y desarrollo sostenible. México, 1997. International Thompson Editores, p. 247.

⁵ *Idem*, p. 540.

⁶ *Idem*

⁷ The Worldwatch Institute. *Op. Cit.*, p. 130.

Y desde el punto de vista de las políticas internacionales encontraría, también entre otros ejemplos, lo siguiente:

- Que se creó la CDS para coordinar las políticas internacionales para el desarrollo sustentable.
- Que se levantó una compleja arquitectura ambiental internacional.
- Que están firmados un poco más de 200 Acuerdos Ambientales Multilaterales (MEAs).⁸
- Que la Ayuda Oficial para el Desarrollo (ODA) de los principales países del Norte disminuyó cerca de 23% en términos reales: de 68,808 a 53,058 millones de dólares.⁹
- Que cada vez hay más probabilidades de conflictos armados por la disputa por el acceso a los recursos naturales y los 'refugiados ambientales'.¹⁰

Este observador imaginario seguramente estaría muy preocupado, pero quizás hallaría contradictoria la información relacionada con la 'nueva y compleja' arquitectura ambiental internacional y las tendencias ambientales actuales. Las dos preguntas que seguramente se formularía serían las siguientes:

- a) ¿Por qué, a pesar de esa arquitectura, el estado de degradación de los recursos naturales y el ambiente es tan grave?

⁸ UNEP. Report of the Executive Director on the Ministerial Level of the First Meeting of the Intergovernmental Group on International Environmental Governance. Nairobi, 2001. UNEP, Information Service, p. 2.

⁹ The Worldwatch Institute. *Op. Cit.*, p. 185.

¹⁰ Jain, Randhir B. "La seguridad ambiental y las Naciones Unidas" en Seara Vázquez, Modesto (Comp.), p. 228.

b) ¿Cómo serían esas mismas tendencias sin esa arquitectura?

En el transcurso de este trabajo se pretende hacer un análisis del funcionamiento de la CDS para explicar esas interrogantes, entre otras, a través de la medición de sus alcances y límites, y la forma en que se dividió el trabajo está pensada para ello.

En la primera parte, en la sección 'Objetivos del trabajo' se especifica y detalla la intención que se persigue al realizarlo, mientras que en el apartado 'Hipótesis' se formulan los argumentos por los cuales, desde el punto de vista del autor, la CDS ha fracasado o tenido éxito.

En la sección 'Acercamientos teóricos' se hace una rápida revisión de las teorías que han sido propuestas para el estudio de la complejidad ambiental y el desarrollo sustentable, y se señala cuál se utilizará para tratar de explicar lo que en forma específica se analiza en este trabajo.

Durante el Capítulo 1 se revisan los antecedentes del debate ambiental en las relaciones internacionales, desde la etapa previa a la Cumbre de Río, que comprende desde el siglo XVIII hasta 1992, pasando por la Cumbre de Estocolmo de 1972. Además, se estudia la etapa previa a la Cumbre de Johannesburgo hasta la actualidad, además de mencionar otras negociaciones adicionales y la participación de diferentes actores en el tema ambiental.

En el Capítulo 2 se destacan la historia, antecedentes, estructura y el desarrollo de cada una de las sesiones de la CDS hasta antes de la Cumbre de Johannesburgo, mientras que en el Capítulo 3, ya con base en lo revisado en el

anterior, se estudian los alcances y límites de la CDS frente a Johannesburgo a través de la confrontación que los acercamientos teóricos proporcionaron en el apartado correspondiente y se propone un método para medir los alcances y límites de la CDS. En este mismo Capítulo se analizan los resultados de la Cumbre de Johannesburgo y se hace un ejercicio prospectivo sobre el futuro de la CDS y la gobernabilidad ambiental internacional que incluye propuestas del autor.

Durante el Capítulo 4, el más breve de todo el trabajo, se lleva a cabo una revisión de las repercusiones para México frente a todo el proceso, como un actor que no puede abstraerse del mismo, además de su participación en la Cumbre de Johannesburgo.

En las 'Conclusiones' se emite la opinión personal del autor con respecto a lo analizado en todo el trabajo y, finalmente, se agrega un 'Glosario de abreviaciones y acrónimos' que facilitará la lectura del trabajo.

No cabe duda que el tema ambiental y del desarrollo sustentable es la piedra angular del desarrollo de la humanidad para el futuro. Sirva este trabajo para entender un poco mejor en qué hemos fallado antes de que no podamos darnos el costosísimo lujo de seguir fallando más.

Mario Duarte Villarelo

Ciudad de México, octubre de 2002

Objetivos del trabajo

Este trabajo tiene la intención de:

- a) Analizar los alcances y límites de la Comisión de Desarrollo Sustentable de las Naciones Unidas (CDS) para influir en la política internacional para aplicar el desarrollo sustentable a nivel global, y examinar los progresos en la ejecución de la Agenda 21 en la década intermedia entre la Cumbre de Río de Janeiro y la Cumbre de Johannesburgo,
- b) Describir, en forma general, el debate ambiental en las relaciones internacionales, y
- c) Sugerir acciones que, desde el punto de vista del autor de este trabajo, coadyuven a mejorar la gestión ambiental en el futuro.

Hipótesis

La CDS es el resultado más importante de la Cumbre de Río y fue creada precisamente para guiar la ejecución de la Agenda 21 y analizar los avances en este sentido; sin embargo, su historia es de claroscuros debido a que ha tenido tanto éxitos como fracasos. Ante las interrogantes de qué tanto éxito para influir en la política internacional para aplicar el desarrollo sustentable a nivel global ha tenido la CDS, cuáles son los progresos en la ejecución de la Agenda 21 y qué acciones se pueden sugerir para el futuro, surge la siguiente hipótesis:

“La CDS ha fracasado porque:

- a) Los problemas ambientales rebasan al Sistema de Naciones Unidas pues éste no tiene un organismo especializado en asuntos ambientales,
- b) La CDS no ha logrado escapar del conflicto Norte–Sur,
- c) No se han generado en su seno suficientes opciones de acción que satisfagan simultáneamente los intereses del Norte y del Sur.

Pero por el otro lado, la CDS ha tenido algunos éxitos porque:

- a) Se han alcanzado consensos basados en el reconocimiento de problemas comunes, y
- b) Se han logrado generar opciones de acción concretas.”

Acercamientos teóricos

No es la intención de este trabajo analizar exhaustivamente las teorías que han sido propuestas por los estudiosos de las relaciones internacionales para explicar el problema ambiental y el desarrollo sustentable, puesto que no es un trabajo teórico, pero sí pretende apoyarse en los acercamientos que en mayor medida han sido utilizados para entender el fenómeno ambiental desde la perspectiva de las ciencias sociales –que son el Funcionalismo, el Neofuncionalismo, los Regímenes Internacionales y el Ecomarxismo– para así estar en posibilidades de explicar los alcances y límites de la CDS para cumplir con los objetivos para los cuales fue creada. Otra razón para revisar brevemente estos acercamientos teóricos se basa en que, aplicados al tema ambiental, algunos de ellos han propuesto ‘indicadores de efectividad’ que de manera directa pueden ser empleados para el propósito de este trabajo.

Los científicos sociales que estudian el problema ambiental¹¹ distinguen entre armonía, estancamiento, coordinación y cooperación. La armonía se da cuando los actores realizan actividades unilaterales, obedeciendo a sus propios intereses, que resultan en beneficios para los demás. El estancamiento ocurre cuando dichas actividades perjudican a los otros. La coordinación implica que a pesar de que los actores comparten intereses comunes, no los alcanzarán o no pretenderán hacerlo sin un acto consciente de beneficio común. Y la cooperación

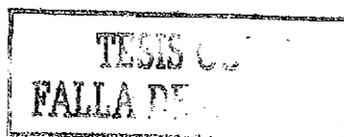
se da cuando los actores trabajan de manera conjunta para alcanzar ciertas metas, teniendo en consideración los intereses divergentes de los demás, pero que comparten los mismos problemas.¹²

Al mismo tiempo, dichos científicos distinguen entre instituciones y organismos. Las instituciones son las prácticas sociales conformadas por las reglas establecidas y papeles fácilmente identificables que regulan las relaciones entre distintos actores. Los organismos, por su parte, son las entidades físicas que poseen sede, personal, presupuesto y tareas definidas. En ocasiones, las instituciones y los organismos son creados simultáneamente, aunque en algunos casos se crean instituciones sin organismos.¹³ En el caso de la CDS, la relación entre la institución y el organismo es claramente identificable: como se verá más adelante con detalle, la CDS fue creada específicamente para coordinar las relaciones y los compromisos (es decir, la institución) adquiridos en la Cumbre de Río. En el caso del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la relación es a la inversa: el organismo coadyuvó a la creación de la institución o régimen ambiental. El Banco Mundial, por su parte –como se mencionó líneas arriba– es un organismo que claramente no pertenece al régimen ambiental, sino al régimen económico del sistema Bretton Woods, que no obstante fue influido por la institución ambiental y ha modificado y adaptado en parte sus

¹¹ Los trabajos de Oran R. Young, de Kenneth A. Oye, de Peter M. Hass y de Robert O. Keohane son de los más destacados.

¹² Oye, Kenneth A. "Explaining Cooperation under Anarchy: Hypotheses and Strategies" en *World Politics*. 1985. Vol. 38, nº 1, pp. 1–24.

¹³ Young, Oran R. International Cooperation: Building Regimes for Natural Resources and the Environment. Ithaca, 1989. Cornell University Press, p. 32.



políticas para sumarse al esfuerzo de los organismos con agendas ambientales.¹⁴ El ejemplo del cambio de política interna más evidente en el Banco Mundial es la creación, en 1990, del 'Fondo para el Medio Ambiente Mundial' (Global Environmental Facility, GEF) que provee recursos financieros para proyectos ambientales en regiones específicas para producir beneficios que sean globales.¹⁵

La cooperación ambiental internacional se ha incrementado significativamente desde la Cumbre de Estocolmo, como se verá más adelante en el Capítulo 1. Los Estados se han visto obligados a cooperar para alcanzar soluciones en el que quizás sea el tema más complejo de las relaciones internacionales en toda su historia, a través de acuerdos, tratados y el establecimiento o modificación de organismos internacionales.¹⁶ Estos organismos pueden ser calificados como efectivos o no de acuerdo con los siguientes cuatro indicadores principales:

- a) en qué medida pueden lograr modificar el comportamiento de los Estados y demás actores en la dirección deseada,
- b) en qué medida pueden resolver los problemas ambientales por los cuales fueron creados,

¹⁴ Doyle, Michael W. y Massey, Rachel I. *Op. Cit.*, p. 347.

¹⁵ Vig, Norman J. y Axelrod, Regina S. (Eds.) The global environment. Institutions, law and policy. Washington D.C., 1999. CQ Press, pp. 41-42.

¹⁶ Haas, Peter M., Keohane Robert O., y Levy, Marc A. (Eds.) Institutions for the Earth: Sources of Effective International Environmental Protection. Cambridge, 1993. MIT Press, p. 6.

- c) en qué forma lograron el punto anterior; es decir, si fue de manera eficiente (si el total de los costos no fue más alto que el total de los beneficios obtenidos), y
- d) en qué grado dichos problemas se hubieran podido resolver si el organismo no existiera.¹⁷

Estos indicadores, al ser tan generales, pueden ser utilizados para evaluar la efectividad de cualquier organismo internacional con agenda ambiental y pueden indicar al investigador la manera en que se han enfrentado a los problemas y qué tan bien han llevado a cabo la gestión ambiental.¹⁸

Los teóricos del realismo argumentan que el éxito o el fracaso de los organismos internacionales ha estado, está y estará siempre supeditado al poder de uno o más Estados dominantes. Como ellos opinan, la política internacional es esencialmente anárquica y está caracterizada por la lucha por el poder relativo entre los Estados. La cooperación únicamente sucede cuando hay un Estado hegemónico con el poder suficiente para obligar a los demás a cooperar. Si el sistema internacional sirve a los intereses del Estado hegemónico, entonces éste utilizará todos los medios a su alcance, incluso la coerción, para perpetuar la cooperación.

¹⁷ Bernauer, Thomas. "The effect of international environmental institutions: How we might learn more" en *International Organization*. 1995. Vol. 49, nº 2, pp. 358-360.

¹⁸ Haas, Peter M., Keohane Robert O., y Levy, Marc A. (Eds.) *Op. Cit.*, p. 415.

La hegemonía produce una situación en la cual un Estado es lo suficientemente poderoso para mantener funcionando las reglas de las relaciones con y entre los demás.¹⁹

Los Estados, no obstante, comparten intereses y en el caso específico del problema ambiental, tienen problemas comunes que no pueden ser resueltos por un solo Estado, por más poderoso que éste sea. Los problemas ambientales son transfronterizos, rebasan los conceptos tradicionales de soberanía y 'seguridad nacional' y pueden derivar en catástrofes irreversibles si no hay cooperación entre los Estados.²⁰

Ante esto, una vez más surge la interrogante de qué tanto son capaces los organismos internacionales para fomentar dicha cooperación.

Funcionalismo y Neofuncionalismo

El análisis de un mundo complejo en donde los Estados comparten algunos intereses y que no están dominados por preocupaciones por el poder relativo, pertenece a dos escuelas de pensamiento inspiradas por una visión más liberal de la política mundial. La primera, el funcionalismo, estudia los medios por los cuales los Estados se organizan a sí mismos para promover la cooperación, estableciendo regímenes, instituciones y organismos que sirven a los propósitos comunes que

¹⁹ Doyle, Michael W. y Massey, Rachel I. *Op. Cit.*, pp. 347-348.

desean alcanzar. En el paradigma funcionalista, los organismos internacionales son vistos como agentes, foros o instrumentos de los intereses de los Estados. El segundo acercamiento, el neofuncionalismo, destaca el hecho de que los organismos internacionales también son actores por sí mismos, tienen presupuesto, sede, personal y sus propios intereses y agendas. Como los Estados, los organismos internacionales pueden fortalecerse o declinar, ser dominantes, facilitadores o colapsar. Cuando los Estados están en paz y comparten intereses, establecen organismos que les ayudan a mantener esa estabilidad y a continuar la cooperación a pesar de la ausencia de un Estado hegemónico.²¹

El funcionalismo considera a los Estados como los actores más importantes y a los organismos como instrumentos de los intereses de aquéllos. También sostiene que los Estados tienen tanto intereses en común como divergentes y que los organismos son instrumentos a través de los cuales persiguen esos intereses en un ambiente de coordinación y cooperación. Con este marco de referencia, es posible identificar las condiciones bajo las cuales los organismos serán exitosos o no. Lo serán si tienen desde un inicio propósitos claros y fijos, si logran acumular experiencia y si su constitución es congruente con dichos propósitos.²²

²⁰ Yúnez-Naude, Antonio (Comp.) Medio Ambiente: problemas y soluciones. México, 1994. El Colegio de México, pp. 12-13 y Tuchman Mathews, Jessica. "Redefining National Security" en Foreign Affairs. 1989. Vol. 68, nº 2, pp. 162-177.

²¹ Doyle, Michael W. y Massey, Rachel I. Op. Cit., p. 348. Esta idea se desarrolla ampliamente en esta fuente: Keohane, Robert O. After Hegemony: Cooperation and Discord in World Political Economy. Princeton, 1984, Princeton University Press.

²² La perspectiva funcionalista de los organismos internacionales está bien ilustrada en el capítulo 6 "A Functional Theory of Regimes" de Keohane, Robert O. Op. Cit. (1984).



En situaciones de coordinación, por lo tanto, donde los Estados tienen intereses similares, el grado de confiabilidad de la información puede garantizar dicha coordinación. Aquellos organismos que proporcionen información confiable a las partes tenderán a ser cada vez más necesarios para los Estados y asegurarán por más tiempo su propia existencia. Los organismos internacionales con agendas ambientales por lo general tratan de proporcionar este tipo de información, como es el caso del PNUMA y de la propia CDS. Desde el punto de vista funcionalista, los organismos mejorarán la coordinación y la cooperación de los Estados si mantienen estándares altos de información confiable y su efectividad puede ser medida de acuerdo con este aspecto.²³ A partir de esto, la colaboración funcional en un sector genera, necesariamente, una necesidad de colaboración funcional en otro sector,²⁴ que puede reorientar la actividad internacional y contribuir a conseguir los objetivos del desarrollo sustentable. En todo caso, el funcionalismo cuestiona la irreductibilidad de los Estados y toma en consideración los esquemas de cooperación que una organización es capaz de generar entre ellos. Al mismo tiempo, describe el nivel hasta el cual un grupo de Estados se puede comprometer en la toma de decisiones colectiva, entendiendo esto como un reflejo a través de las medidas adoptadas en el seno de los organismos, que bien puede ser aplicado frente a los desafíos ambientales:

²³ Doyle, Michael W. y Massey, Rachel I. *Op. Cit.*, pp. 349–350.

²⁴ Dougherty, James E. y Pfaltzgraff, Robert L. Jr. Teorías en pugna en las relaciones internacionales. Buenos Aires, 1993. Grupo Editor Latinoamericano, p. 444.

- Alcance funcional de la toma de decisiones colectiva o el nivel hasta el cual abarca un gran número de áreas temáticas o sólo unas pocas.
- El estadio de la toma de decisiones en el cual los procesos colectivos están implicados, ya sea sólo al principio o en toda una gama de estadios de decisión, incluida la elección de opciones y su puesta en práctica.
- La importancia de la toma de decisiones colectiva para determinar las asignaciones sobre áreas temáticas importantes o sólo marginales.
- El nivel hasta el cual las demandas, grandes o pocas en número, se articulan en la zona colectiva para la acción.
- El grado en el cual los encargados de tomar decisiones colectivas tienen recursos disponibles que son adecuados a sus necesidades.
- La continuidad y la fuerza del liderazgo en el nivel de la colectividad.
- El nivel hasta el cual las modalidades de negociación del sistema ayudan a maximizar los intereses individuales de los Estados o reforzar los de la colectividad.
- El efecto de las decisiones colectivas en el comportamiento de los individuos, ya sea que una gran cantidad o sólo una pequeña de personas sea afectada.
- El grado hasta el cual las decisiones colectivas se cumplen o encuentran apatía u oposición abierta.

- Las consecuencias distributivas de las decisiones colectivas, ya sean insignificantes o importantes para el sistema internacional.²⁵

El neofuncionalismo, por su parte, –dado que evolucionó del funcionalismo– considera a los organismos internacionales como actores con sus propios derechos, intereses y agendas. Desde esta perspectiva, los presupuestos, la sede, el personal y, sobre todo, los intereses de los organismos, influyen en las interacciones de los Estados.

No obstante esa perspectiva, un organismo internacional es una estructura jerárquica con propósitos, dirección y capacidad de adaptación, por lo que será capaz de cumplir con sus mandatos en la medida que tenga suficiente capital humano y financiero, o en su capacidad de liderazgo y de acumulación de experiencia. Los organismos internacionales deberían ser evaluados en primera instancia por su valor como instrumentos para los Estados. En el momento en que dejan de ser útiles, su razón de ser desaparece. Ante esto, la perspectiva funcionalista puede proporcionar acercamientos más útiles que la neofuncionalista para evaluar la gestión de los organismos internacionales ambientales.

Como se puede apreciar, la diferencia esencial entre el funcionalismo y el neofuncionalismo es que éste último otorga un carácter de 'ente' con intereses propios a los organismos internacionales, que al parecer es inconsistente en el momento en que se confronta con los intereses de los Estados que los han creado. A pesar de esa diferencia, ambas perspectivas nos permiten formular indicadores

²⁵ *Idem*, pp. 445–465.

adicionales y más específicos para evaluar los organismos ambientales internacionales:

- ¿Cubren adecuadamente el carácter global de los problemas ambientales?
- ¿En qué forma puede y debe ser fortalecido su papel?
- ¿Qué tan capaces son de interactuar entre sí?
- ¿Qué tanto duplican funciones o qué tantas sinergías hay entre ellos?
- Si enfrentan los mismos problemas, ¿los atacan desde el mismo ángulo o de formas diferentes y complementarias?²⁶

Desde una perspectiva simplista, los ejemplos concretos del PNUMA y la CDS son un caso donde se podría argumentar que hay una gran variedad de duplicidad de funciones, pero más adelante se verá que no completamente es así por el mismo carácter de la CDS.

Regímenes Internacionales

Otro enfoque teórico que pretende evaluar la efectividad de los organismos internacionales con agendas ambientales es el de los 'regímenes internacionales'. Los regímenes internacionales pueden iniciar procesos dinámicos que guíen a la evolución de los organismos, influyendo la manera en que concebimos los

²⁶ Doyle, Michael W. y Massey, Rachel I. *Op. Cit.*, pp. 351–353.

problemas ambientales globales.²⁷ Ese proceso puede ser efectivo en mayor o menor medida. Un régimen que canaliza el comportamiento institucional para eliminar o por lo menos mejorar el problema que lo creó es un régimen efectivo; por el contrario, un régimen que tiene poco impacto en ese sentido no lo es.²⁸

Se pueden encontrar ejemplos de regímenes en ambos sentidos. En el caso de los regímenes ambientales, su origen se remonta al reconocimiento del problema por parte del Estado y de los demás actores. Generalmente, las etapas de conformación de regímenes se consideran a partir del inicio de las propuestas en el ámbito internacional donde es esencial el reconocimiento y su asimilación gracias al conocimiento científico disponible. En este sentido, durante la segunda mitad del siglo XX la ciencia avanzó en la comprensión del sistema natural del planeta y en la relación que éste tiene con el ser humano. Esta información se ha vinculado con la evidencia de los impactos negativos que sobre el planeta tiene la actividad económica y el modelo de desarrollo occidental, de manera que el conocimiento científico influye en el desarrollo de nuevas perspectivas, nuevos valores y –lo más importante– en la toma de decisiones políticas.²⁹ Por lo tanto, hay que considerar con mayor profundidad la trayectoria del conocimiento como generador de regímenes internacionales y en algunos casos de su proceso de institucionalización. En primera instancia, el conocimiento surge en el medio

²⁷ Young, Oran R. The effectiveness of international environmental regimes: Causal connections and behavioral mechanisms. Cambridge, 1999. MIT Press, p. 14.

²⁸ *Idem*, p. 1.

²⁹ Caldwell, Lynton Keith. Between two worlds: science, the environmental movement and policy choice. Cambridge, 1990. Cambridge University Press, pp. 1–37.

científico para posteriormente identificarse con acciones de impacto social. Al final, llega al proceso de toma de decisiones y se refleja en las negociaciones, regulaciones y organismos internacionales.³⁰

Los analistas de los regímenes ambientales coinciden en que existen más probabilidades de que se lleve a cabo alguna acción internacional en aquellas áreas en que se haya establecido certidumbre y consenso sobre la naturaleza del problema. No obstante, la demostración científica fehaciente puede ser un proceso lento y complicado, y cuando por fin se llega a la etapa de la toma de decisiones, ésta se debe realizar de manera precipitada y mal planeada, lo que finalmente conlleva a un régimen no efectivo por haber surgido a partir de una serie de negociaciones apresuradas.

Asimismo, el descubrimiento de un problema no lleva necesariamente a su reconocimiento social o político porque la divulgación puede realizarse de manera discrecional, o a través de revistas de circulación limitada con un impacto restringido en la opinión pública.

En otras ocasiones el proceso es a la inversa: se presentan primero las evidencias de un problema en el ambiente y a partir de ahí se impulsa su comprensión científica y se crean regímenes, instituciones y organismos con ese fin. Los casos de la lluvia ácida o el agujero en la capa de ozono demuestran la importancia de las situaciones críticas como generadoras de acción

³⁰ Haas, Ernest B. "Why collaborate? Issue-linkage and international regimes", en *World politics*. 1980. Vol. 32, nº 3, p. 368.

gubernamental,³¹ lo que –por supuesto– no es un escenario deseable. De aquí precisamente parte el carácter fundamental de la importancia de una gestión ambiental moderna; es decir, anticipadora, y de que –de igual forma– los organismos tengan la suficiente capacidad de adaptación para generar soluciones y propuestas innovadoras.

Si el consenso político sobre problemas ambientales es difícil de lograr en el plano doméstico, más lo es en el internacional. Frente a esto, los organismos internacionales pueden lograr el establecimiento de consensos a través de la concertación de principios nuevos de acción estatal. Se requiere de imaginación y habilidad para crear opciones institucionales atractivas para un numeroso grupo de actores en el seno de los organismos internacionales y allí el liderazgo es algo mucho más complejo que la simple imposición. Esto en el modelo del 'regateo institucional' (*institutional bargaining*)³² se define, entre otras cosas, por la asimetría en términos de poder de los participantes, por la existencia de enfoques divergentes, por el hecho de que las decisiones que de ahí surgen afectan sectores internos en una medida que no siempre se puede precisar y porque involucra diversas instancias y también a actores diferentes de las entidades estatales que tienen interés en el tema. Tales actores con frecuencia conforman alianzas transnacionales que favorecen el desarrollo de regímenes y posteriormente su

³¹ Carroll, John E. International environmental diplomacy. The management and resolution of transfrontier environmental problems. Cambridge, 1988. Cambridge University Press, pp. 1-12.

³² Young, Oran R. "The politics of international regimes formation: managing natural resources and the environment", en *International organization*. 1989. Vol. 43, nº 3, pp. 349-375.



institucionalización y formación de organismos en algunos casos.³³ Hay seis condiciones que pueden llevar exitosamente a la formación de regímenes internacionales:

- a) Que los temas de negociación lleven a la posibilidad de establecer 'interacciones contractuales'. Esto se relaciona con la medida en la cual las partes negociantes comparten las consecuencias de una problemática y el interés en resolverlo.
- b) Que se disponga de arreglos susceptibles de ser aceptados como equitativos por los participantes, aunque no sean los más eficientes.
- c) La existencia de soluciones o puntos focales claramente identificables, que no es otra cosa que un cierto grado de claridad y consenso en torno a las fórmulas para atacar el problema. Esto se explica por la necesidad de disponer de medidas concretas para ejecutar en el ámbito interno.
- d) La identificación de mecanismos de cumplimiento efectivos.
- e) La presencia de 'choques exógenos' o crisis incrementan las posibilidades de materializar acuerdos a nivel internacional.
- f) El surgimiento de un liderazgo efectivo que se relaciona con la capacidad de plantear propuestas que pueden ser aceptadas por un amplio número de participantes. El líder, en este caso, no es necesariamente un Estado porque bien puede asumir ese papel un organismo internacional.³⁴

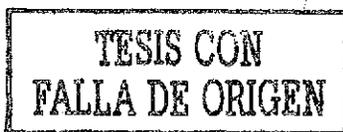
³³ Young, Oran R. *International Cooperation: Building Regimes...* *Op. Cit.* (1989), pp. 226-229.

³⁴ Young, Oran R. "The politics of international regimes..." *Op. Cit.* (1989), pp. 366 -374.

En estos puntos se reitera el papel del líder como catalizador de la acción efectiva, ya sea ese líder un organismo internacional, un Estado u Organizaciones No Gubernamentales y empresariales. Los organismos de empresarios, científicos y ambientalistas han mostrado ya su capacidad para presionar y generar bloqueos en negociaciones internacionales entre Estados y para impulsar la negociación de nuevos regímenes. Los grupos de ambientalistas, en particular, han construido redes de coordinación y comunicación a escala internacional y hasta participan en negociaciones en el seno de la ONU. Los ejemplos de las denuncias que formularon asociaciones ambientalistas sobre ensayos nucleares franceses en el Pacífico Sur en la década de 1970 o sobre la caza de ballenas por embarcaciones japonesas y noruegas ilustran el punto hasta el cual han encontrado ya mecanismos para lograr que sus intereses se traduzcan en políticas gubernamentales. En otras palabras, si bien es cierto que el mundo sigue gobernado por los Estados, también lo es la existencia de arreglos transnacionales de actores no gubernamentales que ofrecen nuevas alternativas a las iniciativas intergubernamentales.³⁵

Los problemas ambientales se están atendiendo a través de la negociación de regímenes por los cuales los Estados restringen voluntariamente el comportamiento de sus habitantes, actividades económicas o establecen marcos normativos internos, obligaciones fiscales y sistemas de subsidios. En otras palabras, un Estado que restringe los comportamientos de sus ciudadanos que

³⁵ Caldwell, Lynton Keith. *Op. cit.*, pp. 66-67.



dañan el ambiente más allá de sus fronteras, probablemente encontrará que sus sacrificios resultan enteramente frustrantes a menos que otros Estados hagan lo mismo. En consecuencia, los daños ambientales transfronterizos sólo pueden combatirse a través de arreglos ventajosos para todos, en los que cada Estado perdería si los demás no actúan bajo principios de reciprocidad. Esta situación es, por lo tanto, una réplica del modelo del 'dilema del prisionero'.³⁶ Los regímenes ambientales internacionales son instituciones sociales basadas en principios, normas, reglas, procedimientos y programas acordados que gobiernan las interacciones de los Estados en áreas temáticas específicas, por lo que sería inútil hablar de regímenes que no tuvieran consecuencias en el comportamiento de las partes que los componen y sería difícil explicar la existencia de organismos internacionales ambientales que no tuvieran una influencia –en mayor o menor medida– en el comportamiento de los Estados.³⁷

Este enfoque teórico también habla en términos de efectividad. La efectividad es una cuestión de contribuciones y resultados que los organismos de los regímenes generan para resolver los problemas que motivaron a los actores para invertir tiempo y esfuerzo. El concepto de efectividad puede significar muchas cosas y algunas de sus connotaciones requieren simultáneamente juicios históricos, normativos y científicos. En este enfoque hay cinco indicadores para medir la efectividad de un régimen ambiental y sus organismos:

³⁶ Dorfman, Robert. "Protecting the global environment: An inmodest proposal", en *World development. The multi-disciplinary journal devoted to the study and promotion of world development*. 1991. Vol. 19, nº 1, p. 103.

1. Indicador de solución de problemas: los regímenes internacionales y los organismos comúnmente surgen en respuesta a problemas particulares, por lo que lo más sencillo para medir su efectividad es el grado de capacidad para resolverlos; sin embargo, este indicador a menudo puede ser engañoso. Las dificultades aparecen por el hecho de que la mayoría de los problemas que justifican la creación de un régimen internacional motiva a los actores a alcanzar soluciones a través de una gran variedad de iniciativas que paradójicamente en ocasiones no involucran al régimen directamente. Lo que aparenta ser un régimen efectivo o un organismo efectivo medido en términos de solución del problema, puede serlo en un aspecto irrelevante.
2. Indicador legal: la medida de efectividad de un organismo es el grado en el cual las obligaciones contractuales son alcanzadas. Sin embargo un organismo puede ser legalmente efectivo sin haber contribuido mucho a la solución del problema que lo creó desde un inicio.
3. Indicador económico: un régimen será efectivo en la medida en que genere resultados correctos en la dirección deseada y al menor costo. Entre menos costoso sea generar resultados, más eficiente será el régimen. Este indicador, no obstante, posee las mismas limitaciones del indicador de solución de problemas.

³⁷ Young, Oran R. *The effectiveness of international environmental regimes...*, *Op. Cit.* (1999), p. 1.

4. Indicador normativo: es posible pensar en la efectividad en términos de principios normativos como la justicia, la participación, la cooperación, etc., pero se puede correr el riesgo de caer en juicios no substanciales.
5. Indicador político: un régimen efectivo provoca cambios en el comportamiento de los actores, en los intereses de los mismos actores o en las políticas o comportamiento de los organismos en direcciones que contribuyen a la solución del problema. La efectividad en un sentido político significa el cambio en esa dirección; sin embargo, un régimen políticamente efectivo puede ser altamente costoso o generar pocos resultados trascendentales.³⁸

La combinación de estos cinco indicadores permite asegurar que un régimen o un organismo específicos son efectivos o no, independientemente del valor que se le atribuya a cada uno de ellos. Al mismo tiempo, la efectividad depende en parte de la magnitud de los recursos que se hayan proveído y los arreglos institucionales que los hayan facilitado. Asimismo, este enfoque enfatiza en la necesidad de analizar la relación que guardan los organismos con los regímenes que las crearon como otro elemento para medir la efectividad. Un organismo internacional con agenda ambiental será efectivo en la medida en que sea capaz de satisfacer las necesidades que llevaron a su creación y puede evolucionar de acuerdo con las necesidades del régimen. Si lo hace a tiempo, entonces es un organismo flexible capaz de adaptarse a las nuevas necesidades. En caso

³⁸ *Idem*, p. 4-6.

contrario, será rebasado por los problemas ambientales y claramente será un organismo inefectivo.³⁹

Ahora bien, el problema que surge al pretender utilizar este enfoque teórico para medir de manera deliberada y específica la efectividad o los alcances y límites de un organismo, es que se remite a los orígenes y entendimiento del problema, cuando el organismo quizás aún no ha sido creado, mientras que los indicadores de efectividad sólo pueden ser empleados sobre un organismo existente que ya ha tenido que lidiar con dificultades en su camino, como precisamente es la naturaleza de los indicadores que proponen el funcionalismo y el neofuncionalismo.

El enfoque de los regímenes internacionales es útil para entender cómo se conformó un régimen a partir de los incentivos que los Estados encontraron para crearlo, entendidos como una problemática común que bien puede ser un problema ambiental; no obstante, estrictamente para los propósitos de este trabajo deja de ser útil en el momento en que pretende analizar los límites o alcances de un organismo que ya ha estado funcionando y que se ha enfrentado a circunstancias ajenas a su proceso de formación.

Este enfoque teórico, en tal caso, ayudaría solamente a profundizar en el estudio de regímenes como el del agujero en la capa de ozono o el del cambio climático, que cubren aspectos adicionales en los que los organismos son tan sólo uno de los actores entre muchos otros tipos de actores y aspectos, mas deja de

³⁹ Keohane, Robert O. y Levy, Marc A. Institutions for environmental aid. Cambridge, 1996. MIT

ser útil para el propósito de este trabajo porque no se concentra específicamente en el análisis del comportamiento de los organismos; además, únicamente se enfoca al origen del problema y en la conformación de los regímenes, cuando en este caso lo que se pretende es evaluar la efectividad, los alcances y los límites de un organismo, la CDS, que ya tenido cierto tiempo funcionando y ha acumulado cierta experiencia.

Ecomarxismo

Este acercamiento teórico, como su nombre lo indica, deriva del marxismo clásico, aunque aparece prácticamente hasta finales del siglo XX.⁴⁰ Si bien es cierto que en la época en que Karl Marx realizó sus trabajos aún no eran evidentes los signos de la actual crisis ambiental, los estudios que realizó anticipaban de cierta manera los efectos del modo de producción capitalista sobre los recursos naturales y la degradación ambiental.

Por otro lado, aunque el marxismo no elaboró una teoría de la producción que incorporara el factor ambiental, sí sentó las bases para que este factor pudiera ser incluido en el campo de análisis de la economía política, cuyo resultado se ha denominado como ecomarxismo, el cual argumenta que los problemas ambientales son resultado estrictamente del método de producción capitalista, que lo define

Press, pp. 3-8.

como rapaz y con una tasa de retorno cero –o beneficio nulo– a la base natural que permite dicha producción.

Crítica especialmente al concepto de 'desarrollo sustentable' (cuyos orígenes y definición se estudian con mayor detalle en el Capítulo 1), puesto que, como se verá más adelante, dicho concepto implica mantener los niveles de producción de tal forma que satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las futuras, en lugar de –como sostiene el ecomarxismo– buscar nuevas formas de producción que sean distintas a la capitalista en el sentido de asegurar una base natural a niveles constantes y no como un recurso disponible susceptible de ser explotado.⁴¹

El ecomarxismo además plantea la necesidad de elaborar una teoría de la producción que resuelva el conflicto entre conservación de una base natural constante y el potencial productivo, que se respalde también en los principios de gestión participativa de los recursos naturales y equidad social en el desarrollo.

Tanto el ecomarxismo como el desarrollo sustentable se preocupan por lograr tasas de producción que permitan la conservación del recurso explotado; no obstante, la diferencia esencial entre ambos estriba en que el ecomarxismo se preocupa además por la distribución equitativa de los beneficios de dicha explotación, mientras que el interés del desarrollo sustentable, según el propio pensamiento ecomarxista, es únicamente la conservación a largo plazo de la base

⁴⁰ Uno de los principales exponentes del ecomarxismo es Enrique Leff, quien ya desde 1986 comenzó a publicar sus propuestas de vinculación de la teoría clásica marxista con los problemas ambientales producto del método de producción capitalista.

⁴¹ Leff, Enrique. Ecología y capital. Racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable. México, 1998. Siglo XXI, pp. 333–364.

natural, sin detenerse a estudiar las implicaciones sociales que están de por medio. De esta manera, para el ecomarxismo, el desarrollo sustentable pertenece a la corriente *neoliberal* que considera como 'externalidades' los factores ambientales y sociales, e intenta reabsorberlas a través de la capitalización de la naturaleza de manera independiente y separada de dichas implicaciones sociales, lo que podría conllevar al desfase entre las necesidades de equidad social y el propio acceso a la base natural.⁴²

Aunque no repara de manera específica y deliberada en su análisis, para el ecomarxismo los organismos internacionales no son otra cosa más que entes que responden a los intereses de los grandes países capitalistas dentro del 'nuevo (des)orden mundial', que forman parte del neoliberalismo hegemónico en un mundo con múltiples procesos de desigualdad entre los países del Norte y los del Sur.⁴³ Además, esos procesos están definidos por las relaciones de poder, en los que el Sur tiene muy poco margen de maniobra.⁴⁴

De aquí se puede interpretar y deducir que el debate en sí del estudio de los límites y alcances de un organismo con agenda ambiental está descartado en el ecomarxismo, puesto que no lo lleva a cabo, por lo que la apreciación entre efectividad o ineffectividad es intrascendente.

⁴² *Idem*, pp. 334–346.

⁴³ *Idem*, pp. 365–374, y Funtowicz, Silvio y De Marchi, Bruna. "Ciencia posnormal, complejidad reflexiva y sustentabilidad" en Leff, Enrique (Coord.) *La complejidad ambiental*. México, 2000. Coedición Siglo XXI–PNUMA, pp. 54–76.

⁴⁴ Leff, Enrique. *Saber ambiental: sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder*. México, 1998. Coedición Siglo XXI–PNUMA–UNAM, pp. 41–47.

Este enfoque es útil si se desea realizar una crítica de los métodos de producción y distribución actuales sobre la explotación de los recursos naturales y su impacto en el ambiente. Empero, al no ser esa crítica el objeto de estudio específico de este trabajo, el enfoque queda exceptuado para los fines que aquí se persiguen, ya que no proporciona herramientas para su estudio.

Definición del acercamiento teórico a utilizar

En el momento de revisar los enfoques teóricos del neofuncionalismo, regímenes internacionales y ecomarxismo, como se pudo observar y se explicó en los apartados dedicados a cada uno de ellos, se detectaron ciertos inconvenientes que los descartan como el principal marco teórico a utilizar en este trabajo, el cual –se insiste– no pretende ser teórico.

Por su parte, en el funcionalismo sí se lograron encontrar las herramientas para realizar la crítica apropiada para este trabajo.

Ahondando un poco más en esta diferenciación y en la justificación de la definición teórica a seguir, con base en lo estudiado anteriormente es sencillo deducir que los únicos enfoques teóricos que han desarrollado indicadores de efectividad específicamente para el entendimiento de los alcances y límites de los organismos internacionales a través de su comportamiento son el funcionalismo y el neofuncionalismo, mientras que los indicadores que proporciona el enfoque de los regímenes internacionales son inapropiados para ese propósito, puesto que se

remite más al origen del organismo y no sobre su actuación. Por otro lado, el ecomarxismo cuestiona esencialmente el desarrollo sustentable y pasa por alto el estudio específico de los organismos internacionales, por lo que no se habla ni siquiera de indicadores.

Es muy importante destacar que a pesar de que el funcionalismo y el neofuncionalismo tienen indicadores muy similares para medir los alcances y límites los organismos internacionales con agendas ambientales, en la opinión del autor de este trabajo, el acercamiento teórico que mejor explica el problema ambiental en el contexto de los organismos y de las relaciones internacionales es el funcionalismo, independientemente de las críticas que se le puedan hacer, ya que los indicadores de efectividad que propone son los más consistentes y útiles para los objetivos del trabajo, que es estudiar los alcances y límites de la CDS.

Es decir, los indicadores que propone el neofuncionalismo, aunque comparte muchos aspectos del funcionalismo, para los efectos que se persiguen en este trabajo no son lo suficientemente adecuados porque no logra apartarse de la idea de que los organismos son entes con intereses propios que pueden en algún momento influir el comportamiento de los Estados, cuando es evidente que los Estados, por la propia naturaleza de los problemas ambientales, son los que definen e influyen las relaciones con y entre otros Estados, de manera que las decisiones más trascendentes surgen de los Estados miembros de los organismos, y no a la inversa.⁴⁵ En este sentido, los indicadores que son comunes entre el

⁴⁵ Doyle, Michael W. y Massey, Rachel I. *Op. Cit.*, pp. 347–348.

funcionalismo y el neofuncionalismo únicamente deben ser utilizados desde la perspectiva funcionalista.

Una vez definido que será el funcionalismo el acercamiento teórico que se utilizará para medir el grado de efectividad o ineffectividad de la CDS con sus límites y alcances incluidos, se hace notar que el Capítulo 1 será dedicado a describir los antecedentes del tema ambiental en las relaciones internacionales, en el Capítulo 2 se realizará un recuento histórico del organismo, y una vez concluido esto, en el Capítulo 3 ya se estará en condiciones de confrontar la información con los indicadores funcionalistas.

Capítulo 1.- El ambiente en la agenda internacional

"La Naturaleza tiene diez mil colores, y nos hemos empeñado en reducir la escala a sólo veinte."

Hermann Hesse

Este primer capítulo está dedicado a narrar brevemente cómo el tema ambiental llegó a los foros internacionales y cómo –en consecuencia– se formaron los organismos internacionales dedicados a atenderlo. La CDS es un ejemplo; sin embargo, su descripción y análisis se realizará en los Capítulos 2 y 3.

1.1.- Antecedentes

1.1.1.- Etapa previa a la Cumbre de Río de Janeiro

El problema de la destrucción del ambiente natural es tan viejo como la humanidad misma. Desde que apareció el hombre sobre la faz de la Tierra, el problema de la competencia por los recursos naturales se inició. Sin embargo, no fue sino hasta principios de la Edad Moderna, a mediados del siglo XVIII, cuando la comprensión de las relaciones ambientales entre la Tierra y la humanidad dejó en gran parte de ser intuitiva. En esa época, la observación empírica no podía ir más allá de la experiencia, los métodos, instrumentos y formas de investigación de que disponían las personas; además, la experiencia de éstas estaba muy limitada por una movilidad social restringida y por la brevedad de la vida del investigador

con relación a los cambios a largo plazo ejercidos por el impacto humano sobre el ambiente.⁴⁶

Empero, ya desde esa época aparecieron voces que reflejaron una preocupación por el mundo natural y el papel que el hombre desempeñaba en él. El ejemplo más conocido es el del economista inglés Thomas R. Malthus quien, entre muchos otros, lanzó un pronunciamiento que destacaba el impacto negativo del paso del hombre por la Tierra. Según él, el hombre se multiplicaría geométricamente mientras que la capacidad de producción alimentaria crecería de manera aritmética, con lo que sobrevendría una enorme escasez de alimentos al agotarse los recursos naturales mientras que la humanidad seguiría multiplicándose.⁴⁷

Esas voces, sin embargo, estuvieron aisladas y aunque ganaron alguna atención, su impacto no fue duradero precisamente por el aislamiento y porque lanzaban advertencias sobre los peligros del futuro en tiempos en los que el medio natural no mostraba obvios signos de deterioro.⁴⁸

El aislamiento de esas ideas sobre la preservación de la naturaleza comenzó a disminuir en la segunda mitad del siglo XIX gracias al surgimiento, en Europa y en Estados Unidos, de un movimiento cultural conservacionista que poco a poco fue adquiriendo popularidad. Este movimiento marcó la primera politización de las ideas de la conservación del ambiente, que se tradujo en acciones y demandas

⁴⁶ Yúñez-Naudé, Antonio (Comp.) *Op. Cit.*, p. 1.

⁴⁷ Sandbach, Francis. *Environment, Ideology and Policy*. Montclair, 1980. Allanheld Osum, p. 21.

para preservar a la biosfera, y representó una forma de presión hacia los gobiernos para que regularan la actividad industrial.⁴⁹

Aunque el movimiento conservacionista no dejó de ser romántico, intelectual y filantrópico, sí representó una forma de reflexión sobre el tema que se extendió a más niveles de la sociedad; además, los conservacionistas no cuestionaban la utilización de los recursos naturales, ya que sugerían que se hiciera de manera eficiente y racional mediante argumentos tanto científicos como morales. Algunos de sus representantes más destacados⁵⁰ estaban de alguna medida vinculados con disciplinas científicas, por lo que tuvieron las bases para reflexionar sobre los desequilibrios provocados por la actividad económica de finales del siglo XIX y la forma de remediarlos.⁵¹ El pensamiento conservacionista formuló tres planteamientos esenciales:

1. El reconocimiento de que la actividad humana podía alterar el equilibrio natural.
2. El énfasis en la necesidad de reparar los daños.
3. La idea de que la destrucción de la naturaleza podría ocasionar graves daños a la especie humana de manera directa y tal vez de carácter irreversible.⁵²

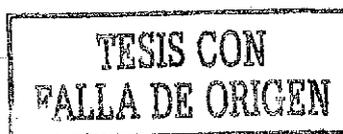
⁴⁸ Harvey, Brian y Hallet, John. Environment and Society: An Introductory Analysis. Londres, 1977. The Macmillan Press, p. 62.

⁴⁹ *Idem*, pp. 62-65.

⁵⁰ George Perkins, Aldo Leopold y John Muir.

⁵¹ Paehike, Robert C. Environmentalism and the Future of Progressive Politics. New Haven, 1989. Yale University Press, pp. 15-16.

⁵² Worster, Donald. "Man and the Natural Order" en Goldsmith, Edward y Hildyard, Nicholas (Comps.), pp. 15-17.



Con el tiempo, el progreso de la ciencia, lento al principio, pero poco a poco mayor en los siglos XIX y XX, fue revelando cada vez más las relaciones hasta entonces desapercibidas entre los humanos y su ambiente.⁵³ Así, la evidencia de las consecuencias adversas de la acción del hombre, junto con la explicación científica, condujo al reconocimiento de la difícil situación humana y a la aparición de una nueva visión del papel de la humanidad sobre la Tierra, además que condujo también a la reivindicación de antiguos pensadores como Malthus. Al conservacionismo, que desapareció a finales del siglo XIX, se le debe en parte ese reconocimiento.

Ya en el siglo XX, la aventura astronáutica al espacio exterior proporcionó las primeras vistas de todo el planeta Tierra en la infinidad del cosmos, lo que provocó en la conciencia de gran parte de la humanidad la idea de la protección de su 'hogar'.⁵⁴ Esto significó poder apreciar a la Tierra como una minúscula isla en medio de un inmenso océano, que constituía por lo tanto el único refugio del ser humano.

A partir de entonces, el reconocimiento de la problemática ecológica alcanzó un grado de politización mayor como nunca se había visto y permeó las estructuras gubernamentales. Poco antes, la sensibilización de la opinión pública mundial con respecto a las evidencias de los desastres ambientales encontró una forma de expresión a través de la difusión que los medios de comunicación llevaron a cabo sobre casos como el de Londres en 1952, cuando miles de decesos

⁵³ Yúñez-Naude, Antonio (Comp.) *Op. Cit.*, p. 1.

fueron atribuidos a la niebla 'puré de chícharo' provocada por las emisiones industriales o, en el mismo año, cuando en Minamata, Japón, el inadecuado manejo de los desechos industriales ocasionó graves daños a la salud de los pobladores locales. Estos sucesos, entre otros, ocasionaron que los gobiernos por fin incluyeran en sus actividades el estudio del impacto que sobre el ambiente tenía el desarrollo industrial.⁵⁴

La creación, simultáneamente en varios países, de una agenda gubernamental que se encargara del tema ecológico y la contaminación despertó de manera rápida el interés de la sociedad mundial, por lo que el nivel gubernamental fue trascendido y el tema alcanzó proporciones internacionales.

Con respecto a la presión ejercida, la contribución de la opinión pública europea fue muy importante y decisiva para que la agenda de la preocupación por el ambiente llegara hasta la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Fue en Europa donde primero se hizo evidente la proporción transfronteriza de los problemas ecológicos y se resaltó la necesidad de la cooperación conjunta de todos los países para encontrar soluciones definitivas. La Asamblea General (AG) de la ONU consideró la Resolución 1346 (XLV) del 30 de julio de 1968 del Consejo Económico y Social (ECOSOC) e identificó aquellos aspectos de los problemas ambientales que sólo podrían ser resueltos por medio de los mecanismos de

⁵⁴ *Idem*

⁵⁵ Friedman, Bill. *Environmental Ecology*. 1989, San Diego. Academic Press, pp. 23-24.

cooperación internacional.⁵⁶ Así, mediante esa Resolución se solicitó al entonces secretario general U Thant que preparara a su vez un informe sobre la posibilidad de llevar a cabo una cumbre mundial sobre el medio humano. En respuesta al informe elaborado, la AG a través de la Resolución 2398 (XXIII) decidió convocar a una conferencia sobre el tema que tratara:

- a) el acelerado aumento de población,
- b) la cada vez mayor urbanización, y
- c) la demanda de la tecnología por recursos naturales.

Como resultado de esto se llevó a cabo la Cumbre Mundial de la ONU sobre el Medio Humano, del 5 al 16 de junio de 1972 en Estocolmo, Suecia. Esta Cumbre generalmente se considera como un hito decisivo en el comienzo de un debate internacional sobre el medio natural, pero no estuvo exenta del enfrentamiento Norte-Sur: mientras que el mundo industrializado quería que se regulara y se controlara, en los países en desarrollo, la actividad industrial causante de la contaminación, el mundo subdesarrollado no lo deseaba porque 'frenaría' su propio desarrollo y al mismo tiempo exigía una mayor cooperación tecnológica para hacer eficaz la explotación de sus recursos naturales.⁵⁷

A pesar de los enfrentamientos, la Conferencia de Estocolmo logró el reconocimiento de que las naciones en vías de desarrollo se enfrentaban a enormes problemas ambientales –especialmente vinculados a la pobreza–, que

⁵⁶ Jain, Randhir B. "La seguridad ambiental y las Naciones Unidas" en Seara Vázquez, Modesto (Comp.), p. 228.

⁵⁷ *Idem*, pp. 228–229.

debían ser superados por el desarrollo, mientras que los países industrializados tenían problemas porque su crecimiento había seguido un mal camino; además, se comprendió por fin con base en evidencia científica que los sistemas naturales están interrelacionados y se despertó la preocupación pública por los efectos acumulativos de las actividades humanas sobre el medio.⁵⁸ Asimismo, se reconoció también que ni el Norte ni el Sur podrían proteger adecuadamente el ambiente si actuaban por sí solos.

1.1.1.1.- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)

Es necesario que destacar que el legado más importante de la Conferencia de Estocolmo fue la preparación del camino para la creación del PNUMA, puesto que las conclusiones a las que se llegó en Estocolmo quedaron encarnadas en él. El PNUMA fue creado durante la XXVII sesión de la Asamblea General de la ONU en 1973 con sede en Nairobi, Kenia, mediante la Resolución 2947, con el fin de atender los programas encaminados a la protección de los recursos naturales.⁵⁹ Es importante señalar que el PNUMA no es un organismo especializado, simplemente es, como su nombre lo indica, un programa.⁶⁰

⁵⁸ *Idem*, p. 229.

⁵⁹ Osmańczyk, Edmund Jan. *Enciclopedia Mundial de Relaciones Internacionales y Naciones Unidas*. México, 1976. Fondo de Cultura Económica, p. 1096.

⁶⁰ En el Sistema de Naciones Unidas, un programa es un organismo que depende de manera directa de alguno de los órganos principales de la estructura central de la ONU. Aunque tiene su propio presupuesto, personal e instalaciones, no es autónomo como las agencias especializadas de

Desde su creación este Programa ha extendido y ensanchado considerablemente sus actividades en el ámbito de:

- a) evaluación ambiental y conciencia global,
- b) cooperación con Organizaciones No Gubernamentales (ONG),
- c) política y derecho ambiental, y
- d) obtención de apoyo para la cooperación en el desarrollo.⁶¹

Asimismo, su creación se basó esencialmente en que ninguna agencia de las Naciones Unidas podía encargarse sola de la enorme y compleja tarea de atender los problemas globales del ambiente, por lo que se requería de la cooperación de todos los países, y que ningún cambio significativo en el comportamiento humano hacia el ambiente podía imponerse por las Naciones Unidas a los países, sino que éstos deberían voluntariamente aceptar sus recomendaciones a partir de las evidencias científicas del impacto de la actividad humana sobre la naturaleza.⁶²

El PNUMA se concibió como un organismo coordinador, encargado de realizar constantes evaluaciones del medio natural para identificar sus problemas y así promover la cooperación y los proyectos internacionales. Aunque no se le asignaron las responsabilidades amplias propias de un organismo especializado de

la propia ONU, ni mucho menos tiene la misma relevancia política. La membresía de los programas es exactamente la misma que tiene el órgano del cual dependen.

⁶¹ Jain, Randhir B. *Op. Cit.*, pp. 230-231.

⁶² UNEP. *Guide to United Nations Environmental Programme*. Nairobi, 1981. UNEP, Information Service, p. 18.

las Naciones Unidas, sí forma parte de su responsabilidad coordinar la acción de las agencias que se relacionan con el ambiente.⁶³

Cuando el PNUMA comenzó sus actividades, se creó el Consejo de Gobierno –integrado por 58 representantes elegidos por la AG de la ONU– que se reúne anualmente, y se estableció el Secretariado con un Director Ejecutivo al frente. Aunque no se concibió como un organismo de carácter financiero, se le asignó un fondo adicional que le permitiera asesorar proyectos nacionales o regionales.⁶⁴

El PNUMA fue hasta entonces el mayor esfuerzo de la comunidad internacional para llevar el problema ecológico a la agenda multilateral. Al mismo tiempo constituye el antecedente más claro de la cooperación intergubernamental que surgió a raíz de la Conferencia del Medio Humano. No obstante, por carecer de un ordenamiento legal perfectamente definido en el sentido de un tratado internacional, como la redacción escrita de normas que regulan el comportamiento de los Estados, y por tampoco ser un organismo especializado de las Naciones Unidas, las acciones del PNUMA sólo tienen una aprobación consensual.⁶⁵

1.1.1.2.- Reporte Brundtland y el concepto 'desarrollo sustentable'

Después de la Cumbre de Estocolmo siguieron muchas conferencias globales que se especializaron en un solo tema, como el agua potable, la desertificación, la

⁶³ Adams, William Mark. Green Development. Environment and Sustainability in the Third World. Londres, 1991. Routledge, pp. 39–41.

⁶⁴ UNEP. Guide to..., *Op. Cit.* (1981), p. 18.

energía renovable y ámbitos relacionados, que precisamente por estar tan enfocadas en un solo tema quedaron limitadas y no tuvieron una importancia trascendental.

Sin embargo, fue hasta 1987 y 1988 cuando el problema del medio volvió a presentarse como un enfoque multisectorial que requería la inmediata atención de todos los países, ya que en esos años el PNUMA publicó los informes 'Nuestro Futuro Común' o 'Reporte Brundtland' y 'La perspectiva ambiental al año 2000 y más allá' con los que se estimuló de nuevo el interés por la protección coordinada del medio⁶⁶ y se perfeccionó el término 'desarrollo sustentable'.

No es la intención de este trabajo profundizar en la definición de este término, basta sólo con mencionar que 'es la conjunción de las políticas económicas, sociales y ambientales', mejor conocidas como 'las tres columnas' y que el concepto surgió durante la Cumbre de Estocolmo fue depurado en 1987 con la publicación del documento 'Nuestro futuro común' en donde por primera vez aparece una definición oficial de lo que se entiende por desarrollo sustentable:

"Es el desarrollo que satisface las necesidades del presente, sin comprometer la capacidad para que las futuras generaciones puedan satisfacer sus propias necesidades."⁶⁷

⁶⁵ Osmañczyk, Edmund Jan. *Op. Cit.*, p. 1033.

⁶⁶ Jain, Randhir B. *Op. Cit.*, p. 228.

⁶⁷ Enkerlin, Ernesto C. (Comp.) Ciencia ambiental y desarrollo sostenible. México, 1997. International Thompson Editores, pp. 506-507.

Independientemente de las críticas o aportaciones que se puedan hacer a este concepto, específicamente aquellas que apunta el ecomarxismo, de esta misma idea se pueden deducir dos puntos básicos:

- a) que hay que continuar satisfaciendo las necesidades básicas de la humanidad, tales como la alimentación, vestido, vivienda y salud, y
- b) que hay que limitar el modelo de desarrollo impuesto por el estado actual de la organización tecnológica y social, su impacto sobre los recursos naturales y por la capacidad de la biosfera para absorber dicho impacto.

Gracias al PNUMA y a la presión de algunos países (la mayoría del Sur) para llevar a cabo programas efectivos de cooperación global, se logró que en 1991 se pusieran en marcha los preparativos para la realización de una cumbre mundial, del más alto nivel, sobre el ambiente y desarrollo, que fue la Conferencia de Río de Janeiro o Cumbre de la Tierra, misma que se llevó a cabo al año siguiente, en 1992,⁶⁸ y que es considerada por muchos como el parteaguas en la historia de la política ambiental internacional.

Sin la Cumbre de Río, la evolución que hoy en día tiene la arquitectura ambiental internacional sería muy difícil de imaginar, toda vez que –como en

⁶⁸ Para conocer con mayor detalle cómo llegó el tema ambiental a los foros internacionales y todos los procesos relacionados, consúltese esta fuente: Duarte Villarello, Mario. La Conferencia Mundial del Medio Ambiente y Desarrollo 1992: un esfuerzo para alcanzar el desarrollo sustentable y la seguridad ambiental. Tesis para obtener el título de Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad Anáhuac del Sur. México, 1998.

seguida se verá– formó las bases de la creación de la Comisión de Desarrollo Sustentable (CDS).

1.1.2.- La Cumbre de Río de Janeiro y la etapa previa a la Cumbre de Johannesburgo

Veinte años después de la Cumbre de Estocolmo, en 1992, se llevó a cabo la mayor conferencia –hasta ese entonces– sobre ambiente y desarrollo, en Río de Janeiro, Brasil, conocida como la ‘Cumbre Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo’ o ‘Cumbre de la Tierra’. Esta gran Cumbre reunió a 178 naciones y a 115 Jefes de Estado y de Gobierno para discutir, por primera vez, las cuestiones relacionadas con el crecimiento económico, el desarrollo sustentable y la protección ambiental, en un gran esfuerzo colectivo para ‘corregir’ el rumbo de desarrollo que la humanidad estaba llevando a cabo y que tenía un gran impacto negativo sobre la Tierra. Ese impacto, en un escenario extremo, podría llevar a la desaparición de la vida en el planeta.

La Cumbre de Río representó un enorme esfuerzo de la comunidad internacional para enfrentar el problema de la degradación ambiental; sin embargo, se presentaron escollos que estuvieron a punto de reducir ese esfuerzo a una simple confrontación Norte–Sur. Ya desde la Cumbre de Estocolmo se había producido una gran fragmentación de la comunidad mundial y en Río la situación se repitió. Dentro de esa fragmentación, el Sur sugería –o más bien, exigía– que a



las estrategias de desarrollo se les hiciera un ajuste que incluyera a las políticas de comercio, deuda externa, infraestructura social y demografía, así como la cooperación tecnológica.⁶⁹ Así, bajo estos nuevos planteamientos, durante la Cumbre de Río se trabajó con el fin de conseguir una cooperación realmente eficaz entre los diversos países. Empero, no se logró en su totalidad, debido a que la atención se desvió hacia el conflicto Norte–Sur.⁷⁰

La pregunta que se formuló un mayor número de veces era: ¿a quién se le tenía que culpar por el desorden ecológico en que está la Tierra, y quién debía pagar por su limpieza? Relacionado con esto, se identificaron seis temas principales durante la Cumbre de Río, que no se libraron del enfrentamiento Norte–Sur:

1. El efecto invernadero (cambio climático): el Norte, salvo los Estados Unidos, deseaba un recorte del 20% de las emisiones productoras del efecto invernadero (bióxido de carbono y metano) para el año 2005, mientras que el Sur acusó al Norte como principal causante de las grandes emisiones de los últimos 50 años y exigía un recorte mucho mayor, para que así él pudiera reducir menos las suyas propias para no obstaculizar su desarrollo.
2. La población: las naciones ricas dijeron que los grandes conglomerados humanos contaminaban el agua y provocaban la deforestación, mientras que las naciones pobres contestaron afirmando que el Norte consumía el

⁶⁹ Jain, Randhir B. *Op. Cit.*, p. 235.

60% de los recursos forestales y que ya se estaban implantando medidas concretas para controlar el crecimiento desordenado de la población.

3. Los bosques: el Norte deseaba un mecanismo legal que restringiera la tala de bosques, especialmente en los países tropicales ricos en biodiversidad. El Sur consideró eso injusto por porque atentaba contra su soberanía y porque era el Norte el responsable de la deforestación mundial a través de las grandes multinacionales.
4. Transferencia de tecnología: mientras que el Norte decía que el desarrollo tecnológico es comercial y que los países que lo desean deben pagar por éste, el Sur argumentaba que no poseía la capacidad económica para actualizar su tecnología y que necesitaba ayuda del Norte para adquirirla y utilizarla para limpiar de contaminantes y hacer eficaz la transmisión y venta de energía a bajo precio.
5. Financiamiento: el Norte no deseaba verse atado por contribuciones económicas obligatorias, pero aceptó usar los mecanismos existentes como el Banco Mundial para distribuir la ayuda. El Sur quería compromisos serios de ayuda para cuestiones ambientales e insistió en la creación de una nueva institución cuyo funcionamiento fuese transparente y democrático.

⁷⁰ *Idem*, p. 236.

6. La degradación de los recursos naturales: el Norte reconoció, con cierta reticencia, que la industrialización era culpable de la creciente degradación ambiental, pero no deseaba pagar por haber contaminado en el pasado, ya que el Sur calificaba como responsable al Norte y por lo tanto éste tenía que pagar por todo el proceso de limpieza.⁷¹

A pesar del enfrentamiento en estos seis puntos específicos, se acordó que para aplicar la Agenda 21, todo el Sistema de Naciones Unidas debería coordinarse con los diversos gobiernos, Organizaciones No Gubernamentales, comunidad científica y el sector privado para crear una estructura institucional que soportara los planteamientos del documento, aunque poco después se simplificó y se asignó específicamente a:

- a) la Asamblea General,
- b) el ECOSOC,
- c) el establecimiento de la Comisión de Desarrollo Sustentable,
- d) la Secretaría General,
- e) los mecanismos de coordinación interagencial
- f) el establecimiento de agencias de cooperación regional y subregional,
- g) la cooperación entre el sistema de la ONU y los organismos financieros internacionales, y

⁷¹ *Idem*, pp. 236–237.

h) la cooperación con las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), sector privado y la sociedad civil en general.⁷²

Los resultados más destacados de esta Cumbre fueron la firma de la Agenda 21 (que es un documento normativo para el desarrollo sustentable a nivel global), la Declaración de Río, los Principios Forestales, la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC), la Convención de Diversidad Biológica (CDB) y la creación de la CDS como una comisión *ad-hoc*⁷³ para dar seguimiento a todos estos compromisos.⁷⁴ De los anteriores, los únicos jurídicamente vinculantes son la CMNUCC y la CDB.

A partir de la Cumbre de Río se consolidó un sistema de organismos internacionales dedicados a los problemas ambientales, aunque en realidad desde antes de Río ya las había. Esta Cumbre lo que hizo fue, esencialmente, refinar dicho sistema, ya que otros organismos que no fueron diseñados para atender los asuntos ambientales incluyeron parte del tema en sus agendas, como es el caso del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y del Banco Mundial, entre otros.⁷⁵

⁷² *Idem*, p. 238.

⁷³ Dentro del Sistema de Naciones Unidas, una comisión *ad-hoc* no es más que un grupo de trabajo conformado de acuerdo al criterio de representación geográfica de la propia ONU, mismo que se reúne periódicamente para tratar asuntos específicos. A diferencia de los organismos especializados y de los programas de las Naciones Unidas, no cuenta con presupuesto, estructura ni instalaciones propias. Los resultados de sus deliberaciones se presentan como propuestas al organismo o programa del cual dependen y éste, a su vez, lo presenta a la instancia superior correspondiente y así sucesivamente hasta que la propuesta llega a la Asamblea General.

⁷⁴ Jain, Randhir B. *Op. Cit.*, pp. 237-238.

⁷⁵ Doyle, Michael W. y Massey, Rachel I. "Intergovernmental organizations and the environment: Introduction" en Chasek, Pamela S. (Ed.), (2000), p. 347.

Todos esos organismos fueron ya sea creados o modificados para coadyuvar a cumplir con las recomendaciones de la Agenda 21 y poder aplicar el desarrollo sustentable a escala global.

Después de la Cumbre de Río, el proceso internacional que siguió se enfocó esencialmente en la aplicación de la Agenda 21, con la CDS como la instancia encargada de su seguimiento, como se verá más adelante.

1.1.3.- Otras negociaciones adicionales a las Cumbres de Estocolmo y de Río de Janeiro previas a Johannesburgo

Paralelamente al proceso que llevó a las Cumbres de Estocolmo y de Río de Janeiro, la comunidad mundial negoció otros aspectos específicos que por su importancia y características requirieron ser tratados de forma independiente, aunque aquellos posteriores a la Cumbre de Río en algunos casos estuvieron ligados al trabajo de la CDS.

Esas negociaciones forman parte de los llamados Acuerdos Ambientales Multilaterales (MEAs), de los cuales actualmente existen más de 200 e involucran prácticamente a todos los Estados del sistema internacional.

En este sentido, sería imposible mencionar todos y cada uno de dichos procesos, por lo que a continuación sólo se describirán brevemente los de mayor trascendencia en el ámbito multilateral y por orden cronológico.



1.1.3.1.- Convención sobre Humedales de Importancia Internacional Específicamente como Hábitat de Aves Acuáticas (Ramsar)

Conocida también como Convención Ramsar debido a que fue adoptada en esa ciudad iraní en 1971, fue el primer acuerdo global que ofrecía un marco de referencia para la cooperación internacional en la conservación y uso racional de los humedales. En la actualidad tiene 65 Estados Parte y protege 549 áreas en ellos.⁷⁶

1.1.3.2.- Convención Internacional para la Regulación del Comercio de Especies de Flora y Fauna Silvestres (CITES)

Fue acordada en el marco de la Cumbre de Estocolmo, en 1972, y es un instrumento de regulación para la conservación de la vida silvestre mediante el control del tráfico ilegal de especies, a través de un sistema de permisos de importación y exportación, incluyendo a los animales y a las plantas, estén vivos o muertos y a cualquier porción de ellos fácilmente identificable. Aunque por supuesto es perfectible y tiene fallas, es una de las regulaciones internacionales más eficientes dentro del sistema internacional.⁷⁷

⁷⁶ Hurrell, Andrew y Kingsbury, Benedict. *The International Politics of the Environment*. Oxford, 1992. Clarendon Press, pp. 67-69.

1.1.3.3.- Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático y Protocolo de Kioto

A raíz de la creciente preocupación en el ámbito internacional por el fenómeno del cambio climático, en 1979 se realizó la 'Primera Conferencia Mundial del Clima' en Estocolmo, donde se reconoció por vez primera la existencia de una relación directa entre actividad humana y cambio climático.

Precisamente la dificultad para distinguir entre la variabilidad climática natural y el cambio climático provocado por la intervención del hombre⁷⁸ fue lo que llevó a la necesidad de crear en 1988 el Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC), convocado por el (PNUMA) y la Organización Meteorológica Mundial (OMM). El IPCC, integrado por más de dos mil científicos de todo el mundo, ha estado trabajando desde su creación en la realización de evaluaciones científicas del problema y en 1995 concluyó que es notoria la influencia de las actividades humanas sobre las condiciones climáticas.

En 1990 se realizó la *Segunda Convención Mundial del Clima*, de donde emana por mandato de la ONU el inicio de las negociaciones para crear un Tratado Marco de Cambio Climático. De esta forma se estructuró el Comité

⁷⁷ Chasek, Pamela S. *Earth Negotiations. Analysing Thirty Years of Environmental Diplomacy*. Tokio, 2001. The United Nations University Press, pp. 69–75.

⁷⁸ El cambio climático provocado por el hombre es la consecuencia de la acumulación de los clorofluorocarbonos (CFCs) en la atmósfera, que provienen de la actividad industrial e impiden la liberación del exceso del calor de los rayos solares que alcanzan la superficie terrestre, causando un efecto invernadero. El cambio climático puede desestabilizar los patrones climáticos a nivel mundial, provocando fenómenos como 'El Niño' y la descongelación de las capas de hielo polares, que en un escenario extremo pueden incrementar el nivel del mar y cubrir territorios enteros.

Intergubernamental de Negociación, que finalizó su labor en 1992 durante la Cumbre de Río con la aprobación para estructurar la Convención Marco de Cambio Climático (CMNUCC).

La CMNUCC fue adoptada en 1992 y entró en vigor en 1994. Tiene como objetivo final la 'estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropogénicas peligrosas en el sistema climático'.

Para 1995 se realizó la Segunda Evaluación del IPCC y la Primera Conferencia de las Partes (COP-1) en Berlín, Alemania, de donde se concluyó que los avances realizados por los países miembros eran incipientes y por lo tanto no estarían en condiciones de cumplir con los compromisos estipulados. De ahí surgió la necesidad de adoptar un nuevo instrumento jurídico para reforzar el cumplimiento de dichos compromisos.

La COP-2 se realizó en 1996 y se estableció un grupo *ad-hoc* encargado de darle seguimiento a la negociación del instrumento legal, denominado Protocolo, cuyo objetivo sería revisar las metas adoptadas en la Convención.

Es en la siguiente COP, en 1997 en Kioto, Japón, cuando se adopta el 'Protocolo de Kioto', que es un instrumento jurídicamente vinculante. Esto implica que cuenta con mecanismos de seguimiento y sanciones en caso de incumplimiento. El Protocolo entrará en vigor cuando sea ratificado por 55 países. Actualmente se encuentra en proceso de ratificación.

En 1998 se realizó la COP-4 de donde emanó el 'Plan de Acción de Buenos Aires' con el objetivo de concretar las modalidades operativas del Protocolo de Kioto. En noviembre de 1999 se realizó la COP-5 en Bonn, Alemania, donde uno de los puntos más álgidos fue la ratificación del Protocolo de Kioto, sin llegar a concretar ningún acuerdo específico.⁷⁹

Los trabajos contemplados en el Plan de Acción de Buenos Aires deberían haber estado finalizados en la COP-6 de noviembre de 2000 en la Haya, Holanda, pero fue un verdadero fracaso diplomático, entre otras razones porque los grandes países contaminantes, especialmente los Estados Unidos, China e India, se opusieron a la ratificación del Protocolo por considerar que su actividad económica se vería seriamente dañada al autolimitar sus industrias.

A principios de 2001 se convocó a la reanudación de la misma COP-6, pero los resultados tampoco fueron muy alentadores.⁸⁰ Lo mismo sucedió en la COP-7 y también en la COP-8, en la India, a finales de 2002.

Además, como se verá más adelante, los Estados Unidos propusieron un 'Plan Alternativo al Protocolo de Kioto' que no es otra cosa que un intento por retrasar su entrada en vigor.

⁷⁹ Oberthür, Sebastian y Ott, Hermann E. *The Kyoto Protocol. International Climate Policy for the 21st Century*. Berlín, 2001. Springer, pp. 15-138.

⁸⁰ Brack, Duncan; Calder, Fanny y Dolun, Müge. "From Rio to Johannesburg: The Earth Summit and Rio+10" en *The Royal Institute of International Affairs Breafing Paper*. Marzo de 2001, nº 19.

1.1.3.4.- Convención de Viena y Protocolo de Montreal sobre Substancias Agotadoras de la Capa de Ozono

La Convención de Viena se firmó en 1985 y fue el primer acercamiento a la protección de la capa de ozono en el cual se contemplaba el trabajo conjunto de la comunidad internacional para la investigación atmosférica del ozono. Posteriormente, a fin de incluir medidas concretas para reducir la producción y consumo de las sustancias agotadoras de la capa de ozono (SAOs)⁸¹ en períodos establecidos, las Partes Contratantes acordaron elaborar un instrumento que permitiera cumplir con los objetivos de la Convención y en 1987 se adoptó el Protocolo de Montreal.

Este Protocolo fue un precedente para nuevas técnicas regulatorias, arreglos institucionales y para la adopción y ejecución de mecanismos financieros innovadores, haciendo referencia a la importancia de tomar en cuenta las necesidades de los países en desarrollo, a la provisión de recursos financieros adicionales y al acceso a la tecnología relevante, y atendiendo al principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas por primera vez en un acuerdo ambiental multilateral.⁸²

⁸¹ Las SAOs han roto una capa atmosférica natural compuesta por ozono, que impide la entrada de rayos solares de ciertas frecuencias, como los ultravioleta, que son dañinos para la mayor parte de los seres vivos, incluidos los seres humanos, cuyas consecuencias se manifiestan principalmente en forma de cáncer. El agujero en la capa de ozono en la actualidad tiene un tamaño equivalente al territorio de Canadá y se localiza en la Antártida.

⁸² Chasek, Pamela S. *Earth Negotiations... Op. Cit.* (2001), pp. 103–110.

1.1.3.5.- Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad (Protocolo sobre Bioseguridad)

Fue elaborado en el marco de la CDB y adoptado en enero de 2000 en Canadá. Regula el movimiento transfronterizo, tránsito, manejo, uso y la liberación al ambiente de los organismos vivos modificados (OVMs) que lo puedan afectar. Establece el mandato para que cada país adopte las medidas legales y administrativas para implementar las obligaciones derivadas del mismo con base en el Principio Precautorio y también establece el 'Acuerdo Fundamentado Previo' para abrir la posibilidad de prohibir la internación a cualquier Estado Parte de dichos organismos ante la falta de certeza científica que asegure un nivel adecuado de protección a la biodiversidad.⁸³

1.2.- Organismos internacionales con agendas ambientales

Adicionalmente a las convenciones, cumbres y protocolos, en el sistema internacional se crearon o modificaron organismos cuyas agendas incluyen aspectos ambientales.

Es importante mencionar que, a pesar de la gran cantidad de cumbres, programas, convenciones y MEAs, en el sistema internacional no existe un solo organismo ambiental propiamente dicho. Ni siquiera el PNUMA, al cual ya se le

⁸³ *Idem*, pp. 116–124.

dedicó un apartado especial líneas arriba, se puede considerar como un organismo ambiental, pues tan sólo es uno de los muchos programas que tiene la ONU, que por sí misma sí es un organismo, pero evidentemente no ambiental. Además, el ámbito de trabajo del PNUMA es limitado y no cubre todo el espectro de temas ambientales y mucho menos del desarrollo sustentable.

Por otro lado, la CDS, como se explica con mayor detalle en el Capítulo 2, es sólo una comisión *ad-hoc* del ECOSOC, sin la estructura propia de un programa y mucho menos de un organismo.

La falta de un organismo ambiental obliga a referirnos a los organismos que de alguna manera tocan en sus agendas aspectos ambientales como 'organismos internacionales con agendas ambientales' y no como 'organismos ambientales internacionales'.

Este vacío obliga a la cooperación interagencial, que muchas veces es poco eficiente, incurre en duplicidades y traslapes. Todo esto forma parte del debate ambiental y de las discusiones sobre la 'governabilidad ambiental internacional', que serán abordados en el Capítulo 3.

Por ahora basta solamente con decir que sería igualmente difícil listar todos y cada uno de los organismos con agendas ambientales, por lo que a continuación sólo se mencionará brevemente el trabajo de los más relevantes.

1.2.1.- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)

La FAO se fundó en octubre de 1945 como un organismo especializado de la ONU con la finalidad de elevar los niveles de nutrición y vida, mejorar la productividad agrícola y la situación de la población rural de todo el mundo. Actualmente está integrada por 180 Estados.

A partir de la Cumbre de Río, el desarrollo agrícola y rural sustentable se convirtió en una de las principales prioridades de este organismo, el cual se ha planteado una estrategia de largo plazo para la conservación y ordenación de los recursos naturales, con el objetivo de satisfacer las necesidades de las generaciones presentes y futuras a través de la ejecución de programas amigables con el ambiente, técnicamente apropiados, económicamente viables y socialmente aceptables.⁸⁴

1.2.2.- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)

También es un organismo especializado de la ONU. Fue fundado en noviembre de 1945 para coordinar los programas mundiales de investigación científica y cooperación técnica, cultural y educativa.

⁸⁴ www.fao.org, consultado el 21 de agosto de 2002.

A partir de la realización en 1979 de la Primera Conferencia Mundial del Clima en Estocolmo, su agenda se amplió a la investigación científica de los efectos del cambio climático y trabaja estrechamente con la OMM.

Entre sus labores más importantes está el catalogar y definir los santuarios naturales 'Patrimonio de la Humanidad', para los que designa un fondo financiero para la ayuda de su conservación, y puede dictar sanciones en caso de que los Estados que tengan sitios naturales declarados como Patrimonio de la Humanidad permitan su deterioro.⁸⁵

1.2.3.- Organización Meteorológica Mundial (OMM)

Este organismo especializado de la ONU fue fundado en 1950, y tiene como objetivos facilitar la cooperación mundial estableciendo redes de observación meteorológica y climática.

Junto con el PNUMA, en 1988 convocó al Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC) para iniciar las evaluaciones científicas del problema. Actualmente su agenda está dedicada también a la valoración permanente de los patrones atmosféricos y el cambio climático.⁸⁶

⁸⁵ www.unesco.org, consultado el 21 de agosto de 2002.

1.2.4.- Organización Marítima Internacional (OMI)

La OMI es el organismo especializado de las Naciones Unidas encargado de adoptar medidas para mejorar la seguridad del transporte marítimo internacional y prevenir la contaminación del mar por los buques. Fue fundado en 1948 y se ocupa de asuntos de carácter jurídico, entre ellos la responsabilidad civil y la indemnización por accidentes marítimos, así como la facilitación del tráfico marítimo internacional.

El trabajo técnico principal lo efectúan varios comités especiales, y a partir de la firma en 1971 de la Convención Ramsar creó además el Comité de Protección del Medio Marino, que actualmente trabaja también con la CDB y el PNUMA.⁸⁷

1.2.5.- Organización Mundial de la Salud (OMS)

Fundado en julio de 1946, este organismo especializado de la ONU tiene como objetivo lograr que la población mundial alcance los niveles de salud más elevados.

A raíz del reconocimiento de que el daño al ambiente puede provocar daños a la salud del hombre, ha trabajado con diversos organismos para la formulación de políticas de conjunción de los criterios salud-ambiente.

⁸⁶ www.wmo.org, consultado el 21 de agosto de 2002.

⁸⁷ www.imo.org, consultado el 21 de agosto de 2002.

La OMS logró que en el proceso preparativo para la Cumbre de Johannesburgo se incluyera a la salud como uno de los temas sectoriales más relevantes en el desarrollo sustentable.⁸⁸

1.2.6.- Comisión Ballenera Internacional (CBI)

La CBI fue fundada en 1946 con la finalidad de mantener a todas las especies de ballenas y demás mamíferos marinos fuera de peligro de extinción y a la vez, a una industria ballenera rentable.

Sin embargo, con el paso de los años, la CBI ha dejado de apoyar a la industria ballenera y se ha convertido en un foro dedicado a la conservación de los cetáceos. Actualmente trabaja de manera directa con CITES, la CDB y el PNUMA.⁸⁹

1.2.7.- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Establecido en 1965, el PNUD es un programa de las Naciones Unidas especializado en la facilitación de la cooperación técnica para apoyar el fortalecimiento de la capacidad de los países en desarrollo.

A partir de la Cumbre de Río, el PNUD promueve el desarrollo humano sustentable a partir de las prioridades nacionales definidas por los gobiernos en

⁸⁸ www.who.org, consultado el 21 de agosto de 2002.

⁸⁹ www.iwc.org, consultado el 21 de agosto de 2002.

sus programas, a través de un fondo financiero del que dispone para apoyar los proyectos. Con el organismo que más colabora es con el PNUMA.⁹⁰

1.2.8.- Banco Mundial y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF)

Constituido dentro del Banco Mundial en 1990 como un fondo multilateral con las aportaciones de 34 países, el GEF es un mecanismo de cooperación internacional que proporciona recursos de donación nuevos y adicionales que cubren el costo adicional convenido de las medidas necesarias para lograr beneficios globales en cuatro áreas temáticas: diversidad biológica, cambio climático, aguas internacionales y el agotamiento de la capa de ozono.

Posteriormente, el GEF fue adoptado por las respectivas Conferencias de las Partes como mecanismo financiero de la CDB y la CMNUCC, y partir de mayo de 2000, del Protocolo sobre Bioseguridad.

Actualmente el GEF está integrado por 166 países, incluidos los donantes y receptores.⁹¹

⁹⁰ www.undp.org, consultado el 21 de agosto de 2002.

⁹¹ Vig, Norman J. y Axelrod, Regina S. (Eds.) *Op. Cit.*, pp. 41-42, y www.wb.org, consultado el 21 de agosto de 2002.



1.2.9.- Fondo Monetario Internacional (FMI)

Los asuntos ambientales internacionales nunca han sido, y difícilmente lo serán, una de las prioridades del FMI.

No obstante, a partir de la Cumbre de Río con los fuertes reclamos de los países del Sur por acceder a nuevas fuentes de financiamiento y alivio de la deuda externa, el FMI ha comenzado a analizar posibles soluciones de alivio de deuda en rubros específicos para los países más pobres donde el impacto ambiental sea alto, condicionando dicho alivio a la desviación de los recursos involucrados a la creación de proyectos ambientales y de desarrollo sustentable. Para ello, el FMI trabaja de manera coordinada con el GEF.⁹²

1.2.10.- Organización Mundial del Comercio (OMC)

La OMC es considerada a menudo como *el gran* organismo cuyas políticas son contrarias a aquellas del desarrollo sustentable y el ambiente. No obstante, en 1995 se creó en su interior el Comité de Comercio y Medio Ambiente (CTE) que se encarga del análisis de la relación entre las actividades comerciales y su posible impacto sobre el ambiente. El CTE actualmente tiene representantes en el PNUMA,

⁹² Hyvarinen, Joy y Brack, Duncan. Global Environmental Institutions, Analysis and Options for Change. Chatham House, 2001. The Royal Institute of International Affairs, pp. 35-36.

PNUD, FAO y CDS para llegar a acordar políticas que no afecten el ambiente y que al mismo tiempo no distorsionen el comercio.⁹³

1.2.11.- Otras instancias (OCDE, APEC, TLCAN, TLCUEM, UE, MERCOSUR, ALCA)

Adicionalmente a los organismos líneas arriba mencionados, hay otras instancias que han adoptado agendas ambientales.

Dichas instancias comprenden desde tratados de libre comercio, hasta uniones arancelarias y políticas, pasando por organismos de cooperación regional y multilateral, y su trabajo también va desde la cooperación técnica y científica entre sus miembros, hasta cláusulas condicionantes y mecanismos de sanción.

Dentro de dichas instancias se pueden mencionar los siguientes casos:⁹⁴

- a) Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE): esencialmente su agenda ambiental comprende cooperación técnica y científica.
- b) Foro Económico Asia-Pacífico (APEC): su agenda ambiental también comprende la cooperación técnica y científica.
- c) Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN): este Tratado tiene un Acuerdo Paralelo específicamente para los asuntos ambientales;

⁹³ *Idem*, p. 36.

⁹⁴ Trevor, Mark. "Who's who in environmental policy. Comparing cases and processes" en *International Sustainable Development Magazine*. Enero de 2002. Vol. 7, nº 9, pp. 14-29.

- además, cuenta con la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA), que promueve la homologación de políticas ambientales entre sus miembros y tiene mecanismos de sanción.
- d) Tratado de Libre Comercio Unión Europea–México (TLCUEM): este Tratado, sin tener un organismo como la CCA del TLCAN, tiene cláusulas muy específicas con relación a las políticas de desarrollo sustentable y ambiente, y puede incluso llegar a prohibir la entrada en sus miembros de productos que no hayan sido manufacturados con estándares determinados de calidad ambiental.
 - e) Unión Europea (UE): esta unión política tiene organismos ambientales para regular, en su interior, las políticas de desarrollo sustentable. Al exterior, la UE es un gran facilitador de cooperación técnica y científica para países en desarrollo y proyectos ambientales.
 - f) Mercado Común del Sur (MERCOSUR): esta unión arancelaria cuenta con ciertas disposiciones y criterios ambientales, así como políticas de sustentabilidad que son comunes entre sus miembros.
 - g) El posible Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA): en el caso de que se concrete el ALCA, se tienen previstas ciertas disposiciones y restricciones ambientales, e incluso se ha llegado a mencionar la creación de un organismo continental similar a la CCA del TLCAN que incluya mecanismos de sanción.

1.3.- La intervención de Organizaciones No Gubernamentales

No se podría entender el arribo del tema ambiental en los foros nacionales e internacionales sin la participación activa y decidida de la sociedad civil y las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs).

Como se mencionó líneas arriba, primero el movimiento conservacionista del siglo XIX y después la preocupación de la sociedad civil, principalmente la europea y la estadounidense en el siglo XX, lograron acaparar cierto interés de las instancias gubernamentales.

Con el surgimiento en la segunda mitad del siglo XX de las ONGs dedicadas a un sinnúmero de actividades como los derechos civiles, la mujer, la democracia, etcétera, aquellas dedicadas al ambiente también hicieron su aparición.⁹⁵ Resaltan especialmente los casos de 'Greenpeace', el 'Fondo Internacional para la Protección de los Animales y su Hábitat' (IFAW), la 'Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza' (IUCN) y el 'Fondo Mundial para la Vida Silvestre' (WWF).

Aunque muchas veces estas ONGs han sido acusadas de utilizar métodos extremos, incluso la violencia en el caso de *Greenpeace*, o de obedecer a intereses políticos determinados, es inobjetable que su intervención fue decisiva para que, a través de las redes que constituyeron,⁹⁶ en los foros internacionales se les abiera

⁹⁵ Riechmann, Jorge y Fernández Buey, Francisco. Redes que dan libertad. Introducción a los nuevos movimientos sociales. Barcelona, 1994. Ediciones Paidós, pp. 111-114.

⁹⁶ Reygadas Robles Gil, Rafael. Abriendo veredas. Iniciativas públicas y sociales de las redes de organizaciones civiles. México, 1998. Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, pp. 165-177.

un espacio de participación activa, que desde los años de la Cumbre de Estocolmo ha sido ininterrumpida.

Uno de los mayores logros de las ONGs ambientales es, sin duda, que se les reconociera como parte de los 'Grupos Principales' –cuya descripción se estudia más adelante– durante la Cumbre de Río y aseguraran que su participación fuese tomada en cuenta durante las deliberaciones de los representantes gubernamentales.⁹⁷ Las ONGs, incluso, propusieron la redacción del Principio 10 de la Declaración de Río, que más adelante se menciona con detalle.

Gracias a las ONGs se logró que, por ejemplo, en temas como la protección del hábitat de las especies marinas después de accidentes de buques petroleros, el Comité de Protección del Medio Marino de la OMI impusiera a los responsables de los accidentes cuotas compensatorias y la restauración y salvamento de las zonas afectadas, incluidas las especies.

Denuncias como las talas inmoderadas en selvas vírgenes no hubieran trascendido sin la participación de las ONGs, y lo mismo sucede con la oposición a los experimentos nucleares, entre otras actividades, que algunos países llevaban a cabo y que fueron canceladas después de largas manifestaciones de esos grupos.⁹⁸

En resumen, sin las ONGs difícilmente la preocupación pública hubiera alcanzado el estado actual.

⁹⁷ Jain, Randhir B. *Op. Cit.*, p. 238.

Ya una vez revisado el espectro general de la arquitectura ambiental internacional, en el Capítulo 2 se comenzará a analizar los antecedentes y estructura de la CDS como el objeto de estudio específico de este trabajo, para posteriormente en el Capítulo 3 realizar las críticas.

⁹⁸ El caso de los ensayos nucleares franceses en el Pacífico Sur son paradigmáticos. Gracias a *Greenpeace*, los ensayos realizados en los años 70 y 90 del siglo XX fueron definitivamente cancelados por el propio gobierno francés.

Capítulo 2.- La Comisión de Desarrollo Sustentable (CDS)

"The CSD can and must lead to a strengthened global recognition of the importance of achieving a sustainable balance between nature and the human economy."

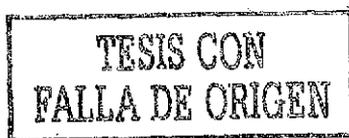
Kofi A. Annan

Este Capítulo tiene la intención de destacar la historia, los antecedentes, la estructura y el desarrollo de las diez sesiones de la CDS para proporcionar una idea general del comportamiento y evolución del organismo. La evaluación de la efectividad o ineffectividad, fortalezas o debilidades de la CDS como organismo ambiental internacional a partir de los indicadores funcionalistas se realizará en el Capítulo 3.

2.1.- ¿Por qué una comisión *ad-hoc* y no un organismo especializado?

La falta de consensos entre los países del Norte y del Sur durante las negociaciones previas a la Cumbre de Río y también durante ésta, descartó la posibilidad –principalmente por las presiones del Norte– de constituir al PNUMA como un organismo especializado de las Naciones Unidas y se mantuvo en su estado actual como simplemente un programa.

Por otro lado, cuando se estaba discutiendo el texto de la Agenda 21, específicamente lo que contendría su Capítulo 38 sobre el papel del Sistema de



Naciones Unidas, y debido a que el PNUMA no había logrado ser constituido como un organismo especializado, se debatió la forma en que se debería llevar a cabo el seguimiento de los acuerdos de la Cumbre de Río, y no se faltaría a la verdad diciendo que al único acuerdo al que se llegó fue la constitución de una comisión *ad-hoc* del ECOSOC en la cual recaería la responsabilidad del seguimiento puntual de los acuerdos de Río.⁹⁹

La razón aducida por la cual al PNUMA tampoco se le confirió dicha responsabilidad obedece a que a la CDS se le otorgó un criterio más amplio que el ambiental; es decir, un criterio de desarrollo sustentable, que por sí mismo contiene el factor ambiental.

No obstante, la lectura entre líneas de lo anterior indica que no hubo la suficiente voluntad política de los países del Norte para elevar al PNUMA al rango de organismo especializado y que en general los compromisos de Río fueron tan vagos y generales que sólo podría ser una comisión *ad-hoc* la que llevara el seguimiento de los mismos. El hecho de que dentro de todos los acuerdos alcanzados sólo la CMNUCC y la CDB tuvieran fuerza jurídicamente vinculante apoya la idea de la falta de consenso.

No hace falta destacar la gran diferencia que habría entre las recomendaciones de un organismo con mayor alcance y peso político que aquellas que la CDS pudiese emitir.

⁹⁹ Bigg, T. y Dodds, Felix. "The UN Commission on Sustainable Development" en Dodds, Felix.

2.2.- Descripción y recuento histórico de la CDS

Como se mencionó en el Capítulo 1, los resultados más destacados de la Cumbre de Río fueron la Agenda 21, la Declaración de Río, los Principios Forestales, la CMNUCC, la CDB y la creación de una comisión *ad-hoc* para dar seguimiento a los compromisos ahí adquiridos por la comunidad internacional: la CDS, que incluso es considerada como el resultado más importante de la Cumbre de Río.¹⁰⁰

La CDS quedó formalmente establecida en diciembre de 1992, mediante la Resolución 47/191 de las Naciones Unidas, y esencialmente se le confirieron dos responsabilidades. Por un lado, dar seguimiento a la aplicación de la Agenda 21 y, por el otro, coordinar las políticas de desarrollo sustentable dentro y fuera del Sistema de Naciones Unidas.¹⁰¹ Tiene la misma membresía que el Consejo Económico y Social (ECOSOC) puesto que depende de éste y le reporta sus resultados, el cual a su vez los presenta en forma de recomendaciones a la Asamblea General (AG).

La CDS tuvo su primera sesión en 1993 y se ha reunido anualmente para discutir temas específicos de la Agenda 21. Durante la décima sesión, en abril de 2001, se le confirió una tercera responsabilidad al convertirse en el Comité Preparatorio (PrepCom) de la Cumbre Mundial de Desarrollo Sustentable, que se

(Ed.), 1997, pp. 12-15.

¹⁰⁰ Elliott, Lorraine. The Global Politics of the Environment. EE.UU., 1998. New York University Press, p. 116.

¹⁰¹ Weiss, Thomas G., Forsythe, David P., y Coate, Roger A. The United Nations and Changing World Politics. 2^{da} Edición. EE.UU., 1997. Westview Press, p. 243.

llevó a cabo en Johannesburgo, Sudáfrica, del 26 de agosto al 4 de septiembre de 2002, mejor conocida como 'Río+10' aunque hay quienes de hecho la denominan 'Estocolmo+30'.

La agenda inicial de trabajo de la CDS enfatizó la necesidad de integrar y coordinar los esfuerzos relacionados con el desarrollo sustentable entre las agencias multilaterales de financiamiento y la propia CDS; y de manera inherente a la Declaración de Río y a la Agenda 21 –así como al proceso de Río en sí– estaba el reconocimiento de que la ejecución de esos acuerdos y de los programas de desarrollo sustentable necesitaba el involucramiento cercano e integral de todos los sectores y niveles de la sociedad mundial, incluidas las industrias, las comunidades científicas, los gobiernos locales y nacionales, los grupos cívicos, los movimientos sociales y, por su puesto, los individuos.

Basándose en las primeras palabras de la propia Carta de las Naciones Unidas, durante el proceso de Río se subrayó la importancia del papel de las ONGs y los individuos para alcanzar el desarrollo sustentable así como para proteger y preservar el ambiente. El Principio 10 de la Declaración de Río hizo una referencia explícita a la relación entre los gobiernos y los actores civiles, incluidas por supuesto las ONGs:

“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que

encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.”¹⁰²

De acuerdo con lo anterior, uno de los mandatos más importantes para la CDS es fortalecer el papel de los grupos sociales como participantes efectivos en el proceso de toma de decisiones del desarrollo sustentable en todos los niveles. Esta integración de los actores sociales en los procesos gubernamentales fue incentivada por la Declaración de Río.

Es más, el texto de la Agenda 21 señaló el papel de ocho tipos de grupos sociales o ‘Grupos Principales’:

- a) Organizaciones No Gubernamentales (ONGs),
- b) pueblos indígenas,
- c) gobiernos locales,
- d) obreros,
- e) empresarios
- f) comunidades científicas
- g) campesinos, y
- h) las mujeres, niños y jóvenes.

¹⁰² ONU-SEDESOL. Declaración de Río. México, 1993. Coedición ONU-SEDESOL, p. 3.

Como se reconoció tanto en la Agenda 21 como en la Declaración de Río, alcanzar este mandato es la piedra angular para la exitosa aplicación de los programas y prácticas del desarrollo sustentable. Este mandato ha representado un enorme reto para la CDS y para el propio Sistema de Naciones Unidas y demás organismos multilaterales.

El establecer una relación efectiva entre el mundo basado en el sistema de Estados-nación soberanos y organismos interestatales con el mundo de la sociedad civil siempre ha sido una meta evasiva muy difícil de alcanzar que ha caracterizado los primeros cincuenta años de la existencia de la ONU.¹⁰³

El trabajo posterior a Río que enfrentan de manera común la CDS, el PNUMA, y los demás órganos del Sistema de Naciones Unidas involucrados, así como el Banco Mundial y la OMC es considerable, mas no impresionante. Un seguimiento efectivo y un sistema de 'governabilidad ambiental internacional' eficaz requiere de manera indispensable de la coordinación y la cooperación entre una gran diversidad de actores e intereses,¹⁰⁴ toda vez que como ya se ha señalado anteriormente y se ahondará más en el Capítulo 3, el vacío que existe en el sistema internacional por la falta de un organismo ambiental propiamente dicho, provoca que otros organismos intervengan y tomen como suyas algunas iniciativas que deberían ser propuestas y ayudadas a ejecutar por ese organismo faltante.

Sin embargo, qué tan bien la CDS ha logrado cumplir sus mandatos para alcanzar la agenda del desarrollo sustentable a nivel global es el centro de la

¹⁰³ Weiss, Thomas G., Forsythe, David P., y Coate, Roger A. *Op. Cit.*, p. 244.

discusión, o más bien, la esencia de este trabajo. Mientras que hay muchas formas de analizar el éxito o el fracaso de cualquier organización, hay dos dificultades para poder estudiar el trabajo de la CDS en particular.

En primer lugar, la CDS es un cuerpo intergubernamental relativamente joven sin muchos antecedentes de actuación para estudiar. En segundo lugar está el hecho de que la CDS se puede criticar desde un gran número de ángulos. Cada estudioso que analiza la CDS lo puede hacer de distintos puntos de partida debido a la gran variedad temática que está comprendida en su mandato.

En definitiva, la discusión sobre la eficacia o la incapacidad de actuación de la CDS es un tema de debate.¹⁰⁵

Para tener elementos con los cuales poder criticar a la CDS es necesario adentrarnos en sus orígenes, historia, estructura y actuación hasta hoy en día.

Al terminar la Cumbre de Río era obvia la necesidad de tener un nuevo organismo dedicado exclusivamente para la vigilancia de la aplicación de la Agenda 21 global y que coadyuvara a la aplicación de las Agendas 21 nacionales de cada país participante.¹⁰⁶

En este sentido, en el Capítulo 38 de la propia Agenda 21 se hace una referencia explícita a la creación, funciones y mandatos de la CDS.¹⁰⁷

¹⁰⁴ Ver sección de Anexos, cuadro 1.

¹⁰⁵ Chasek, Pamela S. "The UN Commission on Sustainable Development: The First Five Years" en Chasek, Pamela S. (Ed.), p. 379.

¹⁰⁶ Dodds, Felix. (Ed.) The Way Forward: Beyond Agenda 21. Londres, 1997. Earthscan, p. 17.

¹⁰⁷ Ver sección de Anexos, cuadro 2.

El acuerdo sobre la creación de la CDS se logró a pesar de la fuerte oposición de algunos países del Norte, incluyendo al Reino Unido y los Estados Unidos, quienes lo hacían bajo el argumento de no crear nuevos organismos dentro del Sistema de Naciones Unidas. Esa misma oposición fue la que impidió que el PNUMA se convirtiese en un organismo especializado y la que provocó que la CDS fuese tan sólo una comisión *ad-hoc*.

Así, pues, finalmente la Resolución 47/191 fue aprobada y estableció a la CDS como dependiente del ECOSOC.

La CDS está formada por 53 Estados miembros elegidos por el ECOSOC para un término de tres años con base en el tradicional principio de distribución geográfica: 13 lugares para los Estados africanos; 11 para los asiáticos; 10 para los latinoamericanos y caribeños; 6 para los de Europa Occidental y 13 para los de Europa Oriental y otros Estados.

Un tercio de los miembros es elegido anualmente y los que están por concluir su período pueden ser reelegidos. Otros Estados e incluso demás organismos de las Naciones Unidas y las ONGs pueden participar en calidad de observadores.

Las diferentes sesiones de la CDS se llevaron a cabo de forma ininterrumpida, año con año a partir de 1993.¹⁰⁸

¹⁰⁸ Ver sección de Anexos, cuadro 3, el cual refleja esquemáticamente la gran variedad de temas discutidos en cada sesión, de ahí que es difícil analizar el trabajo de la CDS desde un punto de vista único y es, por lo tanto, inevitable escapar a los debates.

Como, a diferencia de otras comisiones del ECOSOC, a la CDS se le otorgó un gran programa de trabajo y varios mandatos, hay mucho qué evaluar de manera particular que no necesariamente refleja el trabajo de la CDS de manera general.

2.2.1.- Los primeros cinco años de la CDS

Desde un nivel puramente técnico, los primeros cinco años de la existencia de la CDS se dedicaron a la revisión de la aplicación de cada capítulo de la Agenda 21, los Principios Forestales y, en menor medida, la Declaración de Río. En este contexto, la CDS intentó llevar a cabo dicha revisión en los niveles nacional, regional e internacional.

En el nivel nacional, la CDS realizó los análisis del progreso a través de la recepción de reportes nacionales y el intercambio de las experiencias nacionales. Sin embargo, desde el principio, los gobiernos tuvieron muchas reticencias para entregar los reportes. Muchas delegaciones de los países del Sur enfatizaron que la entrega de esos reportes debería ser de forma voluntaria y que el Secretariado de la CDS no debería fijar las directrices del contenido o estandarizar el formato de los reportes.

El Grupo de los 77 más China (G77+China) se oponía a que se analizaran los reportes de manera individual o que se hicieran comparaciones entre ellos. Esto esencialmente obedeció a que los países del Sur no querían crear una situación en

la cual la ayuda para el desarrollo estuviera ligada o condicionada a la entrega de los reportes nacionales. Otros países, como Australia y los nórdicos, se inclinaban por que los reportes se limitaran a los tópicos discutidos durante una sesión en particular y que deberían ser lo más concisos posible.

Después de algunos debates, se permitió a los países decidir el grado de detalle y la periodicidad de la entrega de los reportes a la CDS, así como su carácter eminentemente voluntario, y al Secretariado elaborar unas preguntas o directrices generales. Como consecuencia de este sistema, la información contenida en los reportes ha resultado ser insuficiente como para realizar una evaluación eficaz y, aunque algunos países han entregado sus reportes cada año, sus contenidos son difíciles de comparar y aún más complicados de verificar. Es más, las respuestas a las preguntas elaboradas por el Secretariado no siempre se enfocan a los aspectos más importantes y, al mismo tiempo, no todos los países interpretan con el mismo sentido dichas preguntas. Los reportes nacionales entregados han sido pocos y de mala calidad y no siempre están ligados a los debates políticos que realizan los ministros en el Segmento de Alto Nivel de cada sesión. Los resúmenes que redacta el Secretariado están basados –por lo tanto– en información insuficiente y son presentados en términos tan generales que es imposible obtener conclusiones satisfactorias de ellos. Como resultado de esto, los reportes nacionales aparentan tener un papel marginal cuando la CDS realiza sus sesiones y el incentivo para volverlos a elaborar disminuye constantemente.¹⁰⁹

¹⁰⁹ Chasek, Pamela S. *Op. Cit.*, pp. 383–384.

No obstante lo anterior, en el lado positivo se destaca que la CDS ha sido capaz de lograr que los reportes nacionales sean presentados por los gobiernos y comentados por otros, así como por los distintos grupos sociales y ONGs. Es más, la CDS ha logrado también la aceptación generalizada del uso de indicadores para vigilar el progreso hacia el desarrollo sustentable. Como parte de la puesta en marcha del Programa de Trabajo de Indicadores del Desarrollo Sustentable –que fue adoptado por la CDS durante su tercera sesión– se ha desarrollado una lista de 134 indicadores y de metodologías relacionadas que voluntariamente los países han acordado probarla en los niveles nacionales. La meta de la CDS en esa tercera sesión fue llegar a tener una lista común de indicadores acordada por todos los países para finales de 2000. Esta meta fue alcanzada y dicha lista se incorporó a las discusiones en el tema transectorial ‘Información para la toma de decisiones’ durante la novena sesión.¹¹⁰

Con la intención de reportar los progresos en la aplicación de la Agenda 21 en el nivel internacional, la mayoría de las agencias de las Naciones Unidas, órganos y programas ha incorporado recomendaciones relevantes de la propia Agenda 21 en su programa de trabajo. La información resultante se ha entregado a la CDS tanto en forma de reportes especiales preparados por una agencia específica o a través de informes elaborados por un grupo especial de trabajo denominado ‘Comité Interagencial sobre Desarrollo Sustentable’ (IACSD). Cada que se reúne el IACSD le corresponde a una agencia específica la responsabilidad

¹¹⁰ Duarte Villarelo, Mario. Informe de Participación como Delegado de México en la CDS9. México,

de preparar –en colaboración con los demás organismos involucrados– insumos para la consolidación de reportes analíticos del Secretario General de las Naciones Unidas que estarán enfocados en elaborar estrategias comunes a todo su Sistema para la aplicación de la Agenda 21 e identificará áreas de acción para ser consideradas por la CDS.

La CDS, al término de cada sesión, evalúa los avances logrados en la ejecución de la Agenda 21 y formula recomendaciones para el ECOSOC y demás órganos y agencias del Sistema de Naciones Unidas en forma de documentos finales, que son puestos a consideración para adoptarse en los programas de trabajo de cada agencia y órgano, con la finalidad de que sea la CDS, de acuerdo a sus mandatos, la instancia única para la planeación de las estrategias del desarrollo sustentable a nivel internacional y que influyan de manera directa en las estrategias de los organismos regionales con el propósito de que éstos, a su vez, tengan un impacto en los niveles subregional y nacional, para que finalmente cada país, de manera soberana, las aplique a nivel local. En pocas palabras, la CDS es un órgano donde se puede planear globalmente para actuar localmente.

Durante la CDS-1, de 1993, se adoptó el programa de trabajo multianual 1994–1997 que integra los cuarenta capítulos de la Agenda 21 en nueve apartados (*clusters*) temáticos:

- a) Elementos críticos de sustentabilidad (incluyendo comercio y ambiente, consumo sustentable, combate a la pobreza, dinámica demográfica y sustentabilidad),
- b) Mecanismos y recursos financieros,
- c) Educación, ciencia, transferencia de tecnología ambientalmente amigable, cooperación y construcción de capacidades,
- d) Estructuras para la toma de decisiones,
- e) El papel de los Grupos Principales,
- f) Salud, asentamientos humanos y agua potable
- g) Tierra, desertificación, bosques y biodiversidad
- h) Atmósfera, océanos y todos los tipos de mares, y finalmente
- i) Sustancias químicas tóxicas y desechos peligrosos.

Al mismo tiempo, los apartados *a)* al *e)*, que son eminentemente transectoriales, serían considerados por la CDS cada año, mientras que los apartados *f)* al *i)*, que son sectoriales, serían considerados de forma multianual, como una constante.¹¹¹

Además de los temas sectoriales y transectoriales, en la CDS-1 se aprobó incluir un espacio para los temas 'socioeconómicos' que permitiera la vinculación con preocupaciones específicas y temas sensibles como género, educación, turismo, demografía, pobreza, etc., que serían tratados como tema sectorial en

¹¹¹ Ver sección de Anexos, cuadro 4.

otros foros y agencias de las Naciones Unidas como la OMS, la UNESCO, entre otras.

Debido a la enorme carga de trabajo, en la CDS-1 fue reconocida la necesidad de realizar trabajos intersesiones previos a cada sesión que serían denominados 'Grupos de Trabajo *Ad-hoc* Intersesiones' que estarían compuestos por expertos en distintos campos y representantes gubernamentales para sugerir medidas para la aplicación de la Agenda 21 y para poder facilitar la incorporación de dichas medidas en los programas de trabajo de las distintas agencias de las Naciones Unidas.¹¹²

Durante la CDS-2, de 1994, por fin se empezaron a discutir los temas sectoriales, transectoriales y socioeconómicos. En esta sesión en particular, se adoptaron decisiones sobre seguridad contra sustancias químicas peligrosas para la salud humana, mayor cooperación con otros organismos intergubernamentales, instituciones del sistema Bretton Woods y especialmente con la OMC. Se destacó la urgente necesidad de obtener recursos nuevos y adicionales para el financiamiento para el desarrollo sustentable, cambiar los patrones de producción y consumo y mejorar los sistemas de bombeo, limpieza y reutilización de agua en países especialmente vulnerables.¹¹³

En 1995, durante la CDS-3, hubo más sesiones de diálogo y paneles de discusiones que en la sesión anterior. 53 países entregaron sus reportes nacionales

¹¹² ECOSOC. Report of the Commission on Sustainable Development on its First Session. 1993. Document E/CN.17/1993/3

y 50 ministros y funcionarios de rango importante asistieron al Segmento de Alto Nivel. Durante esta tercera sesión, se estableció el Panel Intergubernamental de Bosques (PIB) para presentar opciones para los planes de acción, manejo, conservación y aprovechamiento sustentable de todos los tipos de bosques. El PIB sesionaría de forma independiente, pero paralela, a la CDS y lo así hizo hasta 1997, cuando se decidió elevarlo de nivel para convertirlo en el Foro Intergubernamental de Bosques (FIB) que siguió sesionando, con funcionarios del más alto nivel, hasta la realización de la CDS-8 –cuyo tema socioeconómico fue el de ‘Agricultura y bosques’– a la cual se le entregaron los resultados de las deliberaciones del FIB.¹¹⁴

Durante la CDS-3 también se estableció un programa de trabajo sobre patrones de producción y consumo; se instó para la revisión de los sistemas de transferencia de tecnología ambientalmente amigable; se acordaron los tiempos para la elaboración de indicadores del desarrollo sustentable; se promovieron e integraron estrategias para la gestión de la tierra y suelos; se reconoció la necesidad de analizar la relación comercio–ambiente y sus consecuencias; se aceptó que la erradicación de la pobreza es un requisito indispensable para la sustentabilidad; y se propusieron iniciativas para el uso de combustibles considerablemente menos contaminantes.¹¹⁵

¹¹³ ECOSOC. Report of the Commission on Sustainable Development on its Second Session. 1994. Document E/CN.17/1994/20

¹¹⁴ ECOSOC. Report of the Commission on Sustainable Development on its Third Session. 1995. Document E/CN.17/1995/36

¹¹⁵ Bigg, T. y Dodds, Felix. *Op. Cit.*, pp. 12–25.

El primer programa de trabajo multianual para la revisión de los avances en la aplicación de la Agenda 21 fue completado en la CDS-4, de 1996, y se dedicó el tiempo para crear más paneles de discusión y mayor acercamiento con los grupos sociales. Se adoptó el 'Plan de Acción Global' para la protección del ambiente marino de las actividades peligrosas y contaminantes basadas en tierra, que había sido firmado en noviembre del año anterior. También se trabajó de manera conjunta con la OMC para crear medidas y previsiones comerciales favorables al ambiente que fueran incorporados en los planes de trabajo y en las políticas tanto de la CDS como de la propia OMC para el desarrollo de tratados multilaterales de comercio.¹¹⁶

La CDS-5, de 1997, se dedicó a la preparación de Río+5; es decir, la 19ª Sesión Especial de la AG. Los distintos gobiernos coincidieron que, a pesar de que se habían alcanzado algunos progresos en términos del desarrollo del sistema institucional, la generación de consenso internacional, la participación pública y la vinculación con las acciones del sector privado, dichos progresos de ninguna manera eran significativos y que la mayoría de los acuerdos alcanzados durante la Cumbre de Río en 1992 no habían sido cumplidos.¹¹⁷

¹¹⁶ ECOSOC. Report of the Commission on Sustainable Development on its Fourth Session. 1996. Document E/CN.17/1996/38

2.2.2.- 'Río+5'

De acuerdo con el programa de trabajo, en 1997 la CDS realizaría la primera evaluación de la aplicación de la Agenda 21 para presentarla durante la 19ª Sesión Especial de la AG. Ésta fue conocida como 'Río+5' y se realizó del 23 al 27 de junio del mismo año, en la que no se alcanzaron los progresos esperados. Este fue el primer gran tropiezo de la CDS y del seguimiento de Río en general.

Río+5 sirvió pretendía servir como una revisión de los progresos logrados por la CDS, pero únicamente se puso en evidencia que el Sistema de Naciones Unidas, los gobiernos, las autoridades locales, las ONGs y los organismos internacionales aún no habían adoptado componentes clave de la Agenda 21 para transitar hacia el desarrollo sustentable. Al final, los delegados en la 19ª Sesión Especial de la AG adoptaron el 'Programa para la Continua Aplicación de la Agenda 21' e instaron a la CDS para:

- realizar esfuerzos concentrados para involucrar aún más en su trabajo a los ministros de diferentes campos y a los tomadores de decisiones nacionales responsables de los sectores económicos y sociales,
- continuar siendo un foro de discusiones e intercambio de experiencias y prácticas nacionales en áreas del desarrollo sustentable,
- continuar siendo un foro para el intercambio de experiencias sobre iniciativas regionales y subregionales;

¹¹⁷ ECOSOC. Report of the Commission on Sustainable Development on its Fifth Session. 1997.

- establecer una interacción más próxima con instituciones financieras, comerciales y de desarrollo internacionales;
- fortalecer dicha interacción con representantes de los grupos sociales, y
- organizar la aplicación de su siguiente programa de trabajo multianual en la forma más efectiva y productiva.¹¹⁸

Los delegados acordaron dicho programa de trabajo multianual que culminaría con la revisión de los alcances logrados en la aplicación de la Agenda 21 para 'Río+10' en 2002; es decir, la Cumbre de Johannesburgo. No obstante, desde ese entonces en los observadores externos de todo el proceso el pesimismo ya reinaba, y se anticipaba que Johannesburgo igualmente sería una Cumbre sin muchos progresos.

2.2.3.- Los últimos cinco años de la CDS

En 1998, durante la CDS-6, comenzó el programa de trabajo multianual 1998-2002. Se discutieron los temas del agua, transferencia de tecnología, industria sustentable, entre otros. Luego de la mala experiencia sufrida en Río+5, durante esta sesión se notó claramente la necesidad de lograr consensos urgentes sobre la construcción de capacidades y la promoción de la ciencia y la cultura ambiental.¹¹⁹

Document E/CN.17/1997/25

¹¹⁸ Chasek, Pamela S. *Op. Cit.*, p. 383.

¹¹⁹ ECOSOC. Report of the Commission on Sustainable Development on its Sixth Session. 1998. Document E/CN.17/1998/20

Los temas ligados al agua, como la desertificación, las sequías e inundaciones, la potabilización, uso y reciclaje del recurso hídrico, la agricultura, entre otros –que aunque no eran objeto de la discusión de la CDS-6– aparecieron y se generaron ásperos debates, sobre todo entre los países más vulnerables a fenómenos como ‘El Niño’, la mayoría africanos y del sudeste asiático, y los países del Norte. Los países vulnerables se quejaban de las pocas oportunidades para el acceso a nuevas tecnologías de depuración de agua y aprovechamiento del vital líquido, mientras que los países del Norte se mostraban reticentes para abrir más líneas de crédito para la transferencia tecnológica.¹²⁰

El mismo clima áspero de debates se observó durante las séptima, octava y novena sesiones. Por ejemplo, en la CDS-7 se generaron en torno a los pequeños Estados insulares en desarrollo, como los caribeños, que tradicionalmente habían sido catalogados por los países del Norte como ‘depredadores’ del segundo sistema arrecifal más importante del mundo (después del australiano) por las actividades turísticas que conllevan la navegación, el vertimiento de desechos líquidos y sólidos por los hoteles, la generación de basura en las playas, etc. En respuesta, este grupo de países argumentó que eran los hoteles *transnacionales* los que propiciaban la depredación, y que constantemente amenazaban con retirar sus enormes inversiones turísticas si la legislación anticontaminante les era adversa.

No obstante esto, en los temas de mares y océanos se alcanzaron importantes consensos con respecto a la protección de los grandes cetáceos, la

¹²⁰ Duarte Villarelo, Mario. Informe de Participación como Delegado de México en la CDS6. México,

pesca responsable (se adoptó una declaración sobre este asunto) y la substitución de patrones de producción y consumo ambientalmente dañinos y decadentes.¹²¹ Con respecto a los mamíferos marinos, los únicos dos países que se oponían a la prohibición de la cacería tanto en la CDS como en la CBI, fueron los que sí son tradicionalmente depredadores de los cetáceos: Japón y Noruega.¹²²

La CDS-8, de 2000, fue quizás, junto con la CDS-7, de las sesiones más interesantes. Se recibieron del FIB los resultados e informes sobre el aprovechamiento sustentable de todos los tipos de bosques y se discutió el manejo integral de los recursos del suelo. Hay que recordar que durante la Cumbre de Río de 1992 sobre el tema de bosques únicamente se logró aceptar la declaración de los Principios Forestales, puesto que no se alcanzaron consensos. Lo mismo sucedió en la CDS-8, pero en mucho menor medida gracias en parte a la labor del PIB y del FIB, que sirvieron como catalizadores de las discusiones en los temas forestales y del suelo.¹²³

Los pocos acuerdos sobre la materia logrados en 1992 fueron aumentados y se logró una mayor vinculación entre las políticas de protección a las superficies forestales, áreas naturales protegidas, combate al mercado negro de maderas preciosas entre la UNESCO (por su competencia en designar áreas como

1998. SEMARNAT

¹²¹ ECOSOC. Report of the Commission on Sustainable Development on its Seventh Session. 1999. Document E/CN.17/1999/20

¹²² Duarte Villarelo, Mario. Informe de Participación como Delegado de México en la CDS7. México, 1999. SEMARNAT

¹²³ ECOSOC. Report of the Commission on Sustainable Development on its Eighth Session. 2000. Document E/CN.17/2000/20

'Patrimonio Natural de la Humanidad'), la OMC, el sector privado y los representantes de los pobladores de dichas zonas y algunas ONGs.¹²⁴

La CDS-9, de 2001, fue una sesión calificada por muchos delegados como 'floja'. Los temas de energía y atmósfera habían sido más discutidos en los foros de cambio climático y ozono, y prácticamente la CDS-9 se dedicó a retomar los acuerdos alcanzados en ellos, sin aportar realmente mucho.¹²⁵ Este fenómeno se debió a que inmediatamente después de terminar la CDS-9 comenzaría la CDS-10 constituida en el Comité Preparatorio para la Cumbre de Johannesburgo en su primera sesión (PrepCom I). La CDS-9 fue clausurada el viernes 27 de abril y el PrepCom I de la CDS-10 fue inaugurado el lunes 30 de abril, por lo que en la práctica los delegados de la CDS-9 ya estaban discutiendo en los pasillos temas de la CDS-10.¹²⁶

2.2.4.- Los cuatro Comités Preparatorios (PrepCom)

El PrepCom I no fue otra cosa que una sesión burocrática para planear los aspectos logísticos de los siguientes PrepCom y de la Cumbre de Johannesburgo.¹²⁷ Quizás sólo valga la pena destacar que durante el PrepCom I

¹²⁴ Duarte Villarelo, Mario. Informe de Participación como Delegado de México en la CDS8. México, 2000. SEMARNAT

¹²⁵ ECOSOC. Report of the Commission on Sustainable Development on its Ninth Session. 2001. Document E/CN.17/2001/19

¹²⁶ Duarte Villarelo, Mario. Informe de Participación como Delegado de México en la CDS9. México, 2001. SEMARNAT

¹²⁷ ECOSOC. Draft Decisions of the Commission on Sustainable Development Acting as the Preparatory Committee for The World Summit on Sustainable Development, at its First

fue aceptado casi por consenso, salvo por la oposición de China, Irán, Afganistán y otros países, la participación simultánea en Johannesburgo de las ONGs, los grupos sociales, sector privado, etc., en las deliberaciones de los Jefes de Estado y de Gobierno que asistirían a la Cumbre. Se llegó incluso a proponer una sesión especial de debates entre los representantes sociales y los mandatarios, cuya aceptación o rechazo fue pospuesta para los siguientes PrepCom.¹²⁸

El PrepCom II, de principios de 2002, comenzó por fin a discutir temas substanciales de la Cumbre de Johannesburgo, principalmente las aportaciones de los Grupos Principales a los debates interestatales; las acreditaciones de la participación en Johannesburgo de organismos civiles y ONGs; las contribuciones de los distintos cuerpos intergubernamentales al trabajo sectorial y transectorial de la CDS; y la revisión de las cinco reuniones preparativas subregionales y regionales previas a Johannesburgo¹²⁹ que fueron llevadas a cabo según el criterio de distribución geográfica de las Naciones Unidas.¹³⁰

Al mismo tiempo, las cabezas de las distintas agencias del Sistema de Naciones Unidas entregaron a la CDS sus análisis y evaluaciones de los retos que enfrenta cada una de ellas con respecto a Johannesburgo.

Un aspecto notable del PrepCom II relacionado con la acreditación de los organismos civiles y ONGs para su participación durante la Cumbre, fue la negativa

Organizational Session (PrepCom I). 2001. Document agreed in informal consultations on 2. May 2001

¹²⁸ Duarte Villarello, Mario. Informe de Participación como Delegado de México en el PrepCom I de la CDS10. México, 2001. SEMARNAT

¹²⁹ ECOSOC. Commission on Sustainable Development. Chairman's Summary of the Second Organizational Session (PrepCom II). 2002, pp. 3-5.

de la representación de China para que la ONG 'Acción para el Tíbet' fuera registrada, con el argumento de que ésta no cumplía con los requisitos que la CDS exigía a todos los organismos que deseaban formar parte en Johannesburgo: ser una ONG con registro legal en su país de origen y 'Acción para el Tíbet' no lo tiene, ya que el gobierno chino la acusa de realizar proselitismo para la independencia de esa región, que es considerada como una 'provincia rebelde'. El último día del PrepCom II se llevaría a cabo la votación; sin embargo, China apeló a la 'Moción de No Acción' para no realizar el sufragio, y su propuesta ganó.¹³¹

Por otro lado, la delegación de Sudáfrica hizo del PrepCom II un espacio para dar a conocer los detalles logísticos de la Cumbre de Johannesburgo, por lo que los temas substantivos dejaron de ser discutidos, con la solicitud de que el PrepCom III inaugurara la sesión con las deliberaciones pendientes en el PrepCom II.¹³²

El PrepCom III, de finales de marzo y principios de abril de 2002, efectivamente retomó lo que no se terminó de discutir durante la sesión anterior, incluyendo el análisis de un documento que sería la base de la 'declaración política' y los 'principios para la acción' de la Cumbre de Johannesburgo, llamado '*Chairman's paper*' que, como su nombre lo indica, fue elaborado por el Presidente

¹³⁰ Ver sección de Anexos, cuadro 5.

¹³¹ ECOSOC. PrepCom II Recorded Vote on No Action Motion on the Proposal by China, Feb. 8, 2002

¹³² Duarte Villarelo, Mario. Informe de Participación como Delegado de México en el PrepCom II de la CDS10. México, 2002. SEMARNAT

del PrepCom II y sometido a consideración de las delegaciones hasta el PrepCom

III. El documento presentó nueve capítulos temáticos:

- a) Erradicación de la pobreza,
- b) Cambios en los patrones no sustentables de producción y consumo
- c) Protección y gestión de los recursos naturales base del desarrollo económico y social,
- d) Desarrollo sustentable en un mundo globalizado,
- e) Salud y desarrollo sustentable,
- f) Desarrollo sustentable de los pequeños Estados insulares en desarrollo,
- g) Iniciativas de desarrollo sustentable para África,
- h) Medios de ejecución, y
- i) Fortalecimiento de la gobernabilidad para el desarrollo sustentable en los niveles nacional, regional e internacional.

Los capítulos presentaban una visión un poco limitada de los intereses de los países tanto del Norte como del Sur, aunque en realidad tiene un valor único al ser el primero de su tipo que en el seno de la CDS reconoce que los principales causantes de los problemas ambientales son los países ricos, y que éstos, ya durante el debate del PrepCom III, no negaron ese hecho. Se decidió formar tres grupos de trabajo que discutirían los temas de la siguiente forma:

Grupo de Trabajo Uno: capítulos *a)* al *d)*

Grupo de Trabajo Dos: capítulos *e)* al *h)*

Grupo de Trabajo Tres: capítulo *i)*

Las discusiones se fueron un poco más hacia la distribución de responsabilidades y compromisos, y a la vinculación de las Cumbres del Milenio, Doha y Monterrey con sinergias claras y explícitas, a solicitud expresa de la delegación de México, con la finalidad de fortalecer el papel de la Cumbre de Johannesburgo, y de la propia CDS, frente a los organismos del sistema Bretton Woods y específicamente frente a la OMC. Sin embargo, en un momento se presentó un fuerte *impasse* entre el G77+China y la Unión Europea, específicamente en los capítulos *a)*, *b)*, *g)* y *h)*, debido principalmente a que las propuestas de unos y otros eran antagónicas. Esto provocó un grave retraso en las discusiones que causó que el Grupo de Trabajo Tres ni siquiera se pudiera reunir, y que se solicitara al Secretariado de la CDS que aumentara al PrepCom IV, del 27 de mayo al 7 de junio en Bali, Indonesia, una semana adicional previa a su inicio oficial para terminar las deliberaciones.

Un dato curioso que caracterizó tanto al PrepCom II como al PrepCom III fue la *españolización* de ambas sesiones y que, en palabras de los expertos en temas de Naciones Unidas, es un fenómeno que se presenta muy rara vez. Se trata de que el español fue el idioma más utilizado por los distintos grupos de países, ya que coincidió que sus respectivas presidencias rotativas hayan correspondido a países de habla española, como es el caso de España para la Unión Europea, Venezuela para el G77+China, Costa Rica para el Grupo de Río y México para el Foro Económico Asia-Pacífico (APEC). Cuando alguno de esos países pedía la palabra a nombre propio o a nombre del grupo que presiden, lo

hacían en español, y eso de alguna manera contribuyó a romper el *impasse* entre el G77+China y la Unión Europea que se presentó en el PrepCom III.

Durante el PrepCom IV, que fue a nivel ministerial, se avanzó en la discusión del *Chairman's paper* enmendado, que cambió de nombre al de *Chairman's Text* y se esperaba obtener básicamente dos grandes resultados:

1. Elementos básicos para la declaración política de la Cumbre de Johannesburgo, y
2. Los principios para la acción.¹³³

No obstante, las discusiones se trabaron en el *Chairman's Text*, cuyo texto quedó en un 80% aprobado, y las distintas delegaciones entregaron elementos para la declaración política, pero ésta no se discutió. Asimismo, se observó que las delegaciones enviaron en su mayoría únicamente a viceministros y no a ministros como se pretendía, por lo que el perfil político del PrepCom IV decayó y muchas de las *decisiones trascendentes, como la propia declaración política, quedaron pendientes y serían discutidas hasta la Cumbre.*¹³⁴

Con toda la información de este Capítulo y del anterior, durante el próximo se podrán evaluar los límites y alcances de la CDS para lograr dar cumplimiento a sus mandatos y a la enorme tarea que le fue encomendada.

¹³³ Duarte Villarelo, Mario. Informe de Participación como Delegado de México en el PrepCom III de la CDS10. México, 2002. SEMARNAT

¹³⁴ Duarte Villarelo, Mario. Informe de Participación como Delegado de México en el PrepCom IV de la CDS10. México, 2002. SEMARNAT

Capítulo 3.- La CDS ante la Cumbre de Johannesburgo

"Making international environmental governance more effective will require making governance in general work better."

The Worldwatch Institute

Diez años separan a las Cumbres de Río y de Johannesburgo. La primera fue hasta ese entonces la más grande reunión de Jefes de Estado y de Gobierno para discutir el rumbo de desarrollo a seguir por todos los países. Se esperaba que la segunda fuera el momento en el que los líderes de cada nación reafirmasen sus compromisos, pactasen otros nuevos o cambiasen la dirección de las políticas con respecto a los diez años anteriores.

Pero, ¿fue la CDS lo suficientemente capaz de aplicar la Agenda 21, influir las políticas mundiales para la aplicación del desarrollo sustentable y generar puentes políticos para superar la vieja confrontación Norte-Sur de las relaciones internacionales?

Ya se analizaron los aportes que los acercamientos teóricos, en especial el funcionalismo, pueden dar para que el investigador sea capaz de evaluar, a través de indicadores, el grado de efectividad en la gestión y cumplimiento de los mandatos de la CDS, así como sus límites y alcances.

En el Capítulo 2 se observó, año por año, la actividad de la CDS desde su instauración hasta su última sesión, sin un análisis crítico de su funcionamiento.

En este tercer Capítulo, el esfuerzo está orientado a estudiar los límites y alcances de la CDS a lo largo de una década, y que desde su creación tuvo como tarea preparar todas las condiciones para que, al terminarse ese plazo, se pudiera reunir la comunidad de naciones en Johannesburgo para ratificar y continuar lo pactado en Río de Janeiro, o llegar a nuevos acuerdos.

3.1.- Alcances y límites de la CDS ante la Cumbre de Johannesburgo

En la opinión del autor de este trabajo, la CDS presenta tantos éxitos como el número de fracasos que tuvo y de expectativas que no pudo cumplir, y como ya se había mencionado anteriormente, el análisis de la CDS puede realizarse desde un gran número de ángulos y aspectos que para un investigador pueden ser muy relevantes, mientras que para otro quizás no lo sean y privilegie el estudio desde otras perspectivas.¹³⁵

Un gran éxito es que la CDS logró sentar juntos, en promedio, a poco más de cincuenta ministros en el Segmento de Alto Nivel de cada sesión año tras año,¹³⁶ aunque en su mayoría fueron únicamente ministros de medio ambiente, mientras que los de comercio o finanzas representaron una ausencia destacada, puesto que algunos países no dejaron de ver a la CDS como un foro 'ambiental' por excelencia, mientras que en realidad, como su nombre lo indica, es un foro

¹³⁵ Chasek, Pamela S. *Op. Cit.*, p. 379.

¹³⁶ Hyvarinen, Joy y Brack, Duncan. *Op. Cit.*, p. 23.

donde se ha discutido todo tipo de temas, no sólo el ambiental, que convergen en el desarrollo sustentable.

La CDS ha jugado un importante papel como foro para el debate de las políticas sobre el desarrollo sustentable. Muchas de sus actividades fueron diseñadas para explorar nuevas formas o caminos para dirigir las actividades humanas hacia la sustentabilidad. Si la CDS se evalúa en términos del desarrollo de nuevos caminos, entonces fácilmente se le puede calificar como exitosa en ciertas áreas.¹³⁷ Una de ellas es, sin duda, la generación de los reportes nacionales sobre el avance en el cumplimiento de la Agenda 21, aunque los reportes son voluntarios, contienen sólo la información que los países desean divulgar y en pocos casos se apegan a las directrices metodológicas sugeridas por la CDS para su entrega.¹³⁸

Otra área de éxito fácilmente identificable es la del involucramiento creciente de los Grupos Principales, sobre todo las ONGs. Ya desde la Cumbre de Río se había visto como necesaria la participación de los actores no gubernamentales en las decisiones de las Naciones Unidas en los niveles nacional y regional, y la CDS tuvo como misión formalizar dicha participación en el diseño de las estrategias de sustentabilidad en el plano global.

Así, sesión tras sesión, el segmento de participación de los Grupos Principales generó un diálogo de acción orientada entre los representantes

¹³⁷ *Idem*

gubernamentales y los representantes de cada uno de los Grupos Principales. Con esto se logró en un importante número de temas identificar políticas a futuro y acciones que contribuyesen al logro de los objetivos de la Agenda 21.¹³⁹

No obstante, dicho 'diálogo' entre los Grupos Principales y los representantes gubernamentales nunca fue de tipo debate; es decir, de manera directa: intervención seguida de réplica. El mecanismo que se instrumentó y que no varió en toda la década de sesiones de la CDS fue el siguiente: durante el segmento de participación de los Grupos Principales las delegaciones gubernamentales permanecían en sus escaños escuchando las intervenciones. Una vez que éstas terminaban, el presidente en turno de la CDS redactaba un resumen y lo distribuía entre las delegaciones al día siguiente para ser estudiadas. Pasaba otro día y entonces los gobiernos reaccionaban a las demandas de los Grupos Principales, pero éstos ya no tenían derecho de réplica.

En un principio fue poca la influencia en la toma de decisiones gubernamental, pero con los años se pudo apreciar un incremento significativo, especialmente en los países nórdicos donde el peso de los Grupos Principales es mayor, mientras que los discursos de las delegaciones de países como China, Pakistán o Irán fueron poco o nada permeados por las demandas de los Grupos Principales.¹⁴⁰

¹³⁸ Yamin, Farhana. "The CSD Reporting Process: A Quiet Step Forward for Sustainable Development" en *Yearbook of International Co-operation on Environment and Development*. Londres, 1998-1999. Earthscan, p. 15.

¹³⁹ *Idem*, p. 16

¹⁴⁰ *Idem*

Otro aspecto que puede ser evaluado fácilmente con los indicadores de efectividad es el propio universo comprensivo de temas que abarca la CDS al tratar –a través de uno de sus mandatos– de instrumentar las políticas y recomendaciones de la Agenda 21. El carácter tan general y poco específico de ese documento ha implicado un enorme reto para la CDS.¹⁴¹

Uno de los problemas es que al tratar de abarcar en sus sesiones tantos temas, ya sea de manera sectorial o multisectorial, la CDS no se ha podido especializar en uno en concreto y las discusiones se han situado en un nivel muy general, de tal manera que en temas como, por ejemplo, el de la vinculación comercio–ambiente, ha determinado que las políticas que considerará y recomendará al ECOSOC serán las que al respecto emita la OMC.

Desde el punto de vista del autor de este trabajo, esto muy grave. Y lo es porque precisamente la esencia o razón de la CDS es la generación de políticas y directrices de aplicación del desarrollo sustentable para que otros organismos internacionales y los gobiernos del mundo las adopten en sus agendas como parte de los compromisos de la Cumbre de Río, y no a la inversa.

¿Qué sentido tiene adoptar los resultados de las deliberaciones de un organismo como la OMC que privilegia las políticas comerciales por encima de las ambientales?

¿Qué valor agregado puede tener la CDS si hace esto?

¹⁴¹ Hyvarinen, Joy y Brack, Duncan. *Op. Cit.*, p. 24.

Por otro lado, el vasto campo temático ha permitido esgrimir preocupaciones sobre temas que no son discutidos en ningún otro foro, y que seguramente no habrían sido tomados en cuenta tampoco de manera formal, como el turismo. La CDS dedicó su séptima sesión, de 1999, a discutir el turismo como tema socioeconómico impulsado por los Grupos Principales, y en algunos países, sobre todo los pequeños Estados insulares en desarrollo, las recomendaciones que delineó la CDS fueron adoptadas en los planes de manejo turístico a partir de entonces.¹⁴²

En cuanto al liderazgo que la CDS ha tenido sobre otros foros para impulsar las políticas del desarrollo sustentable y la consiguiente aplicación de la Agenda 21, así como el nivel de complementariedad, la crítica le es desfavorable.

Aunque los temas ambientales son sólo uno de los muchos aspectos que tiene contemplados dentro de sus mandatos, hay una gran duplicidad de actividades con respecto al PNUMA, aunque sus funciones y papeles son distintos, sobre todo en cuanto al desarrollo de recomendaciones que ambos organismos formulan a otros más especializados como la CITES, la CBI, entre otros.

Las recomendaciones no han variado, para fortuna de la CDS, mucho con respecto a las que el PNUMA ha emitido, pero es preocupante el doble gasto en materia de consultores, expertos, instalaciones, recursos financieros y humanos,

¹⁴² Dodds, Felix. (Ed.) Earth Summit 2002. A New Deal. Londres, 2002. Earthscan, p. 220.

tiempo, etc., que cada uno de los dos organismos realiza para llegar a la misma conclusión.¹⁴³

La falta de liderazgo fue aún más evidente en el tema de cambio climático. Como ya se estudió, la negociación de la CMNUCC fue uno de los aspectos más relevantes de la Cumbre de Río de Janeiro de 1992, pero la negociación de su Protocolo, de carácter jurídicamente vinculante, atravesó por muchas dificultades hasta que en 1997 se firmó en Kioto, y su ratificación ha sido todavía un proceso aún más complejo, que incluso ha colocado al tema como el más complicado dentro de la agenda de la Cumbre de Johannesburgo.¹⁴⁴

La CDS ha sido incapaz de generar alternativas al escollo que significa que Estados Unidos, el país más generador de gases contaminantes de efecto invernadero, los clorofluorocarbonos (CFCs), haya anunciado en 2001 su negativa para ratificar el Protocolo de Kioto.

Durante el PrepCom II la delegación estadounidense presentó su 'Plan Alternativo al Protocolo de Kioto' que implica un preocupante retroceso en las negociaciones.¹⁴⁵ La CDS hasta ahora no ha dicho oficialmente que analizará el texto, pero el hacerlo minará aún más todo el trabajo invertido en Kioto. La CDS tiene la oportunidad para contribuir de manera decisiva al esfuerzo del resto de la comunidad internacional si rechaza la solicitud de los Estados Unidos para

¹⁴³ Hyvärinen, Joy y Brack, Duncan. *Op. Cit.*, p. 25.

¹⁴⁴ Pocos días antes de la Cumbre de Johannesburgo, la noticia difundida por el gobierno chino de que durante la Cumbre ratificarían el Protocolo de Kioto acaparó la atención de la comunidad internacional y aisló aún más a los Estados Unidos en su posición.

¹⁴⁵ Vrolijk, Christiaan. "The US might have killed Kyoto". Climate change experts meeting report at The Royal Institute of International Affairs, abril de 2001.

'considerar' su plan alternativo. Si acepta estudiarlo, inmediatamente desconocerá al propio Protocolo de Kioto.¹⁴⁶

En los temas que la CDS tocó como sectoriales y transectoriales a lo largo de su existencia, como el agua, patrones de producción y consumo, océanos y mares, etc., se generaron recomendaciones que fueron incorporadas dentro de otros organismos, como es el ejemplo de la CDB que añadió en las resoluciones de su Conferencia de las Partes (COP) de 1995 lo dictaminado por la CDS-3 en lo relativo a la biodiversidad y prevención de la pérdida de especies endémicas en zonas más expuestas a la deforestación, desertificación y crecimiento de las manchas urbanas; asimismo, estableció vínculos y sinergías entre la CDB y el trabajo que realiza el PNUMA.¹⁴⁷

Como ya ha sido mencionado, uno de los problemas de la CDS es la amplitud de temas que ha tenido que atender, muchos de los cuales ya están siendo considerados o atendidos en otros foros, lo que hace aún más difícil que los resultados de los debates al interior de la CDS tengan un valor agregado.

En contraste, las consideraciones de los aspectos macroeconómicos dentro de ella han ofrecido una oportunidad a los países del Sur para expresar preocupaciones que tienden a no ser muy tomadas en cuenta por las instituciones financieras internacionales o la OMC. Pero a pesar de que la CDS se ha constituido

¹⁴⁶ Duarte Villarelo, Mario. Informe de Participación como Delegado de México en el PrepCom II de la CDS10. México, 2002. SEMARNAT

¹⁴⁷ Chasek, Pamela S. *Op. Cit.*, pp. 383-385.

en un foro de expresión de dichas preocupaciones, su impacto ha sido muy limitado y, como consecuencia, esto podría haberlas marginado aún más.¹⁴⁸

A pesar de que la CDS ha sido importante por haber proveído un espacio de debates, en particular para la sociedad civil, es vista por muchos estudiosos de las relaciones internacionales como irrelevante. Por ejemplo, cuestionan la consideración de aspectos sectoriales que han sido debatidos por años en otros foros más especializados. En lugar de agregar valor, ellos ven a la CDS como una institución que ha incrementado la fragmentación. En discusiones informales, a menudo se refieren a la CDS como un espacio de pláticas con pocos o ningún propósito.¹⁴⁹

Los anteriores son sólo algunos ejemplos de los límites y alcances de la CDS, pero pueden citarse aún más confrontando los indicadores de efectividad que el funcionalismo ha propuesto y que fueron señalados en el apartado de Acercamientos teóricos:

- Si observamos el alcance funcional de la toma de decisiones colectiva o el nivel hasta el cual abarca un gran número de áreas temáticas o sólo unas pocas, la CDS evidentemente es una organización efectiva que logró llevar a la mesa de discusión prácticamente todos los temas relacionados con el desarrollo humano.
- En cuanto al estadio de la toma de decisiones en el cual los procesos colectivos están implicados, ya sea sólo al principio o en toda una gama

¹⁴⁸ Hyvarinen, Joy y Brack, Duncan. *Op. Cit.*, p. 24.

de estadios de decisión, incluida la elección de opciones y su puesta en práctica, la CDS obtiene una calificación mediocre porque no ha podido generar las suficientes opciones o alternativas que coadyuven a la toma de decisiones inmediatas en temas tan complejos como los bosques y las actividades económicas que se derivan de su explotación, especialmente entre los países cuyas poblaciones indígenas subsisten gracias a la tala de productos tanto madereros como no madereros, y que sin dicha actividad esas poblaciones no podrían ser absorbidas velozmente por otras actividades económicas que les redituaran un ingreso por lo menos equivalente.

- Si analizamos la importancia de la toma de decisiones colectiva para determinar las asignaciones sobre áreas temáticas importantes o sólo marginales, de nueva cuenta la CDS obtendría una calificación negativa, ya que la discusión de temas tan importantes como el cambio climático ha quedado estancada, mientras que la mayor parte de las horas-hombre se ha invertido a discutir otros temas sin profundizar demasiado.
- Por el contrario, con respecto al nivel hasta el cual las demandas, grandes o pocas en número, se articulan en la zona colectiva para la acción, ha sido relativamente alto, por lo que la CDS puede verse como un organismo exitoso al lograr involucrar las demandas de los países más vulnerables, en su mayoría del Sur, en la toma de decisiones global,

¹⁴⁹ *Idem*, p. 25.

independientemente del éxito que tengan las medidas adoptadas, pero por lo menos se logró constituir en un foro de debate abierto, lo que al mismo tiempo permitió que las demandas de los Grupos Principales fueran escuchadas e incluidas en parte en la toma de decisiones, como ya se había mencionado líneas arriba. El efecto de las decisiones colectivas en el comportamiento de los individuos, ya sea que una gran cantidad o sólo una pequeña de personas sea afectada, fue maximizado por la CDS al dar entrada a los Grupos Principales.

- Con respecto al punto anterior, si observamos el nivel hasta el cual las modalidades de negociación del sistema ayudan a maximizar los intereses individuales de los Estados o reforzar los de la colectividad, la CDS no lograría una calificación perfecta, pero tampoco una negativa, puesto que generó propuestas de acción para la colectividad muy importantes, pero no logró romper el *impasse* en temas como los bosques o el cambio climático, propios del conflicto Norte-Sur.
- Si se mide el grado hasta el cual las decisiones colectivas se cumplen o encuentran apatía u oposición abierta, en el transcurso de las sesiones de la CDS podremos obtener fácilmente la respuesta: el organismo puso sobre la mesa temas específicos para la toma de decisiones, pero intereses externos a su propia condición y mandatos, como la vinculación de los criterios del comercio y su impacto sobre el ambiente,

obligaron a la CDS a adoptar las decisiones que otros organismos tomaran sobre la materia, como es el ejemplo ya discutido de la OMC.

- En cuanto a las consecuencias distributivas de las decisiones colectivas, ya sean insignificantes o importantes para el sistema internacional, la CDS sí logró identificar a los responsables de cada área temática o problema en específico, aunque no trascendió de recomendaciones que en algunos casos obtenía de otros organismos. Por ejemplo, la CDS identificó a los países del Norte como los principales causantes del cambio climático, la deforestación, la lluvia ácida, reparto desigual de los beneficios del aprovechamiento de los recursos genéticos, etc., y generó demandas específicas para su cumplimiento, que si bien no tienen un carácter vinculante, sí han comprometido de manera directa a los países del Norte en dichos temas, que son especialmente sensibles para los del Sur y que han causado largos debates entre ellos.

Por otro lado, como fueron mencionadas en el apartado de Acercamientos teóricos, el funcionalismo también propone las siguientes interrogantes para medir el grado de efectividad de la CDS:

- ¿Cubre adecuadamente el carácter global de los problemas ambientales?
- ¿Qué tan capaz es de interactuar con otros organismos?
- ¿Qué tanto duplica funciones o qué tantas sinergias hay entre ellos?
- Si enfrentan los mismos problemas, ¿los atacan desde el mismo ángulo o de formas diferentes y complementarias?

La respuestas, desde el punto de vista del autor de este trabajo, son las siguientes:

- La CDS es muy efectiva en el sentido de que sí logró, y con creces, cubrir el carácter global de los problemas ambientales. No existe ningún otro organismo con un espectro temático tan amplio, ni alguno que haya dado tanto impulso a los Acuerdos Ambientales Multilaterales (MEAs).
- La CDS, por su propia razón de ser, puede interactuar con otros organismos de una manera muy amplia; no obstante, no lo ha logrado en algunos temas como el comercio, en el que ha aguardado a las decisiones que adopte la OMC sin una influencia significativa sobre ésta.
- La duplicidad de funciones de la CDS con otros organismos sólo se ha dado en temas ambientales y con respecto al PNUMA, mientras que en otros temas se han logrado interacciones significativas como en las cuestiones de salud y el trabajo de la OMS, donde las recomendaciones elaboradas por la CDS han sido adoptadas de manera exitosa. Las sinergías que la CDS ha logrado erigir en este aspecto y en otros como la biodiversidad, construcción de capacidades, entre otros, es en realidad muy notable.
- La CDS ha intentado atacar los problemas que otros organismos enfrentan, pero desde la triple perspectiva del desarrollo sustentable, que es la visión económica, la social y la ambiental. Así, mientras que el PNUMA casi no considera los primeros dos en su trabajo, la CDS sí lo

hace debido a su propio mandato. O, por ejemplo, en cuanto a la educación, la UNESCO no amplía su trabajo al campo ambiental, mientras que la CDS sí lo hace. Además, el trabajo de la CDS ha tratado de ser complementario y los resultados han sido exitosos.

Al utilizar los indicadores anteriores, se puede deducir que la CDS ha tenido, en general, una calificación media en su actuación a lo largo de la década que separa a las Cumbres de Río de Janeiro y de Johannesburgo, ya que fácilmente son ubicados ejemplos tanto de éxito como de fracaso con respecto a las metas que fueron establecidas desde su creación. Ahora bien, es necesario hacer la aclaración y recordar que depende de cada investigador otorgar un valor específico a un aspecto en concreto.

Por ejemplo, desde la perspectiva del autor de este trabajo, el hecho de que en el cambio climático la CDS no haya aportado absolutamente nada importante, no significa que el tema en sí del cambio climático posea tanta relevancia para otros investigadores, que privilegiarían los temas, digamos, de producción y consumo, donde la CDS sí ha tenido resultados palpables y a la que le otorgarían una calificación más alta en todo su accionar.

En este sentido, y con base en todo el trabajo anterior, el autor de esta tesis ha desarrollado y propuesto un cuadro de medición del nivel de efectividad o éxito de la CDS, el cual está dividido en dos columnas principales. La primera contiene un resumen de todos los aspectos o temas que la CDS trató desde su creación hasta el momento de constituirse en el Comité Preparatorio para la

Cumbre de Johannesburgo. La segunda corresponde al nivel de efectividad o éxito, y se encuentra subdividida a su vez en tres pequeñas columnas con los niveles *satisfactorio*, *medio* y *no satisfactorio* con respecto al tema o aspecto que se encuentre mencionado en la primera columna.

El cuadro tiene la intención de sistematizar esquemáticamente toda la evaluación y el análisis que se ha hecho en este tercer capítulo, para resumir y facilitar la comprensión del nivel de efectividad que la CDS ha tenido en el cumplimiento de sus mandatos.¹⁵⁰

Como se puede observar en dicho cuadro, del resumen de 23 temas o aspectos, 7 corresponden al nivel 'satisfactorio', 9 al nivel 'medio' y en el nivel 'no satisfactorio' hay 7. En otras palabras, el 30%, 40% y 30% respectivamente.

Si se toma en cuenta que el nivel 'satisfactorio' es lo que se esperaba originalmente de la CDS por el mandato que se le otorgó, entonces se puede argumentar que sólo cumplió con un 30% de lo encomendado, mientras que en un 40% la actuación fue mediocre, y que definitivamente en el restante 30% su actuación fue mala.

Ahora bien, utilizando una sencilla fórmula aritmética, donde al nivel satisfactorio se le otorga un signo positivo, al nivel medio uno neutro y al nivel no satisfactorio uno negativo, el resultado sería el siguiente:

$$+30\% \text{ satisfactorio} \pm 40\% \text{ medio} - 30\% \text{ no satisfactorio} = 40\% \text{ medio}$$

¹⁵⁰ Ver sección de Anexos, cuadro 6.

Esto significa que el 30% de éxito se neutraliza directamente con el 30% de fracaso y queda un 40% de actuación mediocre, lo que coincide con lo que líneas arriba se había expresado conforme al resultado de la gestión general de la CDS a lo largo de diez años, que sencillamente es una actuación media.

La CDS en un momento dado tuvo la fama de ser únicamente un foro de 'charlas y café' que no generaba nada substancioso, cuando se suponía que debía ser un órgano capaz de generar directrices y encaminar el esfuerzo hacia el desarrollo sustentable.¹⁵¹

No obstante lo anterior, la CDS tiene la gran virtud de ser la única instancia de coordinación interinstitucional. De no existir, lo poco que se ha hecho ni siquiera se hubiera podido imaginar. No obstante, aún los que la apoyan reconocen que necesita reformarse de alguna manera. Como la historia lo muestra, sin embargo, es muy difícil modificar un órgano de las Naciones Unidas, y mucho más hacerle grandes reformas.¹⁵²

A lo largo de este Capítulo se han analizado los alcances y límites de la CDS y se llegó a la conclusión de que las metas que se fijaron en Río no se alcanzaron, o sólo en forma mediocre, debido principalmente a dos razones, una interna y la otra de carácter exógeno:

- a) las características propias de la CDS, y que

¹⁵¹ Upton, Simon. "Roadblocks to Agenda 21: A Government Perspective" en Dodds, Felix. (Ed.), 2002, p. 5.

¹⁵² Hyvarinen, Joy y Brack, Duncan. *Op. Cit.*, p. 25.

b) la CDS no ha logrado escapar del conflicto Norte–Sur y que no se han generado en su seno suficientes opciones que satisfagan simultáneamente los intereses tanto del Norte como los del Sur.

No obstante, los progresos que sí se han alcanzado ha sido gracias a los consensos basados en el reconocimiento de problemas comunes y cuando sí se han logrado generar opciones concretas, como ya se estudió más arriba.

Es evidente que la CDS se enfrentó a lo largo de diez años a dificultades internas y externas, por lo que la comunidad internacional llegó a la Cumbre de Johannesburgo con menos metas cumplidas de las que se había propuesto al finalizar la Cumbre de Río.

3.2.- Resultados de la Cumbre de Johannesburgo

La Cumbre Mundial de Desarrollo Sustentable se realizó en Johannesburgo del 26 de agosto al 4 de septiembre de 2002.

La principal razón de su realización fue la revisión del estado del cumplimiento de los acuerdos alcanzados diez años antes en Río de Janeiro, aunque también se esperaba de Johannesburgo que fuese la oportunidad para vigorizar el compromiso político internacional con respecto al desarrollo sustentable. Se esperaba que la Cumbre concluyera con una declaración clara y sin ambigüedades (Declaración de Johannesburgo) en la que se reafirmarían los compromisos de Río y se adoptarían otros nuevos de acuerdo a las realidades

actuales del planeta.¹⁵³ No obstante, lo que sucedió fue una réplica, diez años después, de la Cumbre de Río.

Johannesburgo fue una Cumbre de 'buenas intenciones, pocos compromisos'. El enfrentamiento Norte-Sur volvió a presentarse en temas que ya se habían discutido incluso desde Estocolmo treinta años antes, como el acceso al financiamiento, diversidad biológica, desertificación y bosques, pero ahora con el ingrediente de la discusión del acceso a los recursos genéticos y el reparto equitativo de los beneficios de su explotación.

La Cumbre, a pesar de haber sido sobre desarrollo sustentable, no dejó de ser vista como una reunión ambiental, puesto que la mayor parte de los ministros asistentes que acompañaron a los Jefes de Estado y de Gobierno eran los de medio ambiente y los cancilleres. Fue notoria la ausencia de ministros de finanzas, economía y comercio.¹⁵⁴

No se formularon metas específicas ni cuantitativas y prácticamente todo lo que quedó estancado durante el último PrepCom en Bali, Indonesia, no pudo alcanzar ningún progreso significativo. El 'Documento para la Acción' o '*Plan of Implementation*', que es en realidad el *Chairman's Text* que se estaba negociando desde los PrepCom, no varió mucho desde Bali, y se supone que sea el documento normativo de la política mundial sobre desarrollo sustentable para los próximos diez años, lo que es preocupante si se considera que temas cruciales no fueron acordados: la reducción de los subsidios agrícolas de los países del Norte y su

¹⁵³ ONU. *Johannesburg Summit Fact Sheets*. Departamento de Información Pública, mayo de 2002.

proteccionismo comercial, la energía alternativa, la distribución del agua, la ratificación del Protocolo de Kioto y la reducción de la pobreza fueron algunas de las cuestiones más espinosas cuya negociación se extendió hasta el último día de la Cumbre y cuyos resultados no fueron nada alentadores, lo que dio como resultado un Documento para la Acción débil y sin ningún peso político.

Es más, en algunos casos, hubo retrocesos en las negociaciones durante la Cumbre con respecto a lo que ya se había logrado en los PrepCom, como en el caso específico de los humedales, puesto que los países del Norte pugnaron por permitir que sus barcos comerciales de gran calado ingresaran en zonas de humedales y arrecifes coralinos sin muchas de las restricciones que ellos calificaron de 'proteccionistas', porque los países del Sur habían solicitado impedir que dichos buques navegaran por esas zonas por el gran daño que provocaban, y que hasta el momento del último PrepCom se había logrado hacer menciones específicas sobre este problema y que en el texto final del Documento para la Acción ya no aparecieron.

El debate se centró notoriamente en estos temas:

- Mecanismos y recursos financieros.- Los países del Norte se sujetaron prácticamente a lo acordado en la Cumbre de Monterrey y no aceptaron incrementar la Ayuda Oficial al Desarrollo (ODA) hasta el 0.7% de su

¹⁵⁴ *Earth Negotiations Bulletin*, "WSSD Survey", 26 de agosto de 2002.

PIB. Lo máximo que se logró fue hacer mención a las metas acordadas en Monterrey; es decir, pasar del 0.31% al 0.39%.¹⁵⁵

- Comercio.- Las discusiones se centraron en buscar nuevos caminos para que los productos de los países del Sur no encontraran tantos obstáculos para ingresar en los mercados del Norte. Sin embargo, tanto la Unión Europea, como los Estados Unidos y el Japón argumentaban que Johannesburgo no debería ser el foro para abordar esas cuestiones propias de la OMC y se negaron a llegar a niveles de detalle considerables. Por su parte, Canadá y Australia se mostraron un poco más sensibles a las preocupaciones del Sur, aunque tampoco dieron muestras tangibles de impulsar los temas hacia una mayor apertura por parte del Norte.
- Energía.- La enconada confrontación sobre qué tipo de energía debería ser utilizada para ir reduciendo cada vez más la dependencia de los combustibles fósiles no dio frutos alentadores. Aunque todos los países, sin excepción, aceptan que es conveniente el cambio en esa dependencia, pocos son los que en realidad *desean* que esa situación sea modificada, especialmente aquellos países que son grandes exportadores de petróleo.
- Cambio climático.- Este fue, sin duda, el tema de mayor conflicto. Los Estados Unidos ya habían anunciado antes de la Cumbre su negativa a

¹⁵⁵ *Earth Negotiations Bulletin*, "WSSD Survey", 29 de agosto de 2002.

ratificar el Protocolo de Kioto. No obstante, países que se pensaba que no lo ratificarían, como China, anunciaron incluso antes de la Cumbre su intención de hacerlo. La Unión Europea, desde el último PrepCom, había ya sometido el instrumento para su ratificación y el Japón y otros grandes contaminadores están por hacerlo también. En este sentido, los Estados Unidos quedaron aislados en su posición 'anti-Kioto'. No obstante, es de suma preocupación que el país con la mayor responsabilidad frente al cambio climático no haya accedido a ratificar el Protocolo.

- Acceso a recursos genéticos.- Este asunto también fue propicio para generar escenarios de confrontación Norte-Sur. Los miembros del Grupo de Países Megadiversos Afines (GPMA) hicieron frente común y se opusieron a que los países del Norte puedan utilizar los recursos genéticos de los países del Sur sin compartir los beneficios de su explotación, aunque no quedó claro en ningún momento qué tipo de regulaciones internacionales deberán ser utilizadas para controlar el saqueo de material genético y el impacto social que esto tiene sobre las poblaciones indígenas y rurales que habitan en las zonas genéticamente más ricas del mundo.

Por su parte, los Estados Unidos no asistieron a la Cumbre representados al más alto nivel por su negativa a ratificar el Protocolo de Kioto.¹⁵⁶ Incluso, el Secretario de Estado de ese país, quien asistió como Jefe de Delegación, fue fuertemente 'abuqueado' durante su intervención por la mayor parte de las ONGs asistentes.

La Cumbre de Johannesburgo, a pesar de haber sido tan largamente esperada, fue en realidad un gran fracaso para la política internacional sobre ambiente y desarrollo sustentable, puesto que en ninguna parte del Documento para la Acción ni en la Declaración Política aparecen menciones específicas a metas cuantitables ni se concretaron acuerdos vinculantes de trascendencia.¹⁵⁷

Es de llamar la atención de manera especial que los temas que se estancaron durante la Cumbre o que no alcanzaron consensos ni compromisos suficientemente profundos, son prácticamente los mismos temas en los que la CDS ya había fracasado durante las sesiones anuales intermedias entre las Cumbres de Río y Johannesburgo.

Al no alcanzar suficientes acuerdos, se perdió una oportunidad histórica para dialogar y avanzar en las políticas internacionales del desarrollo sustentable.

¹⁵⁶ López Zúñiga, Norberto. "Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sustentable" en *Excelsior*, Lunes 26 de agosto de 2002, p. 5-A.

¹⁵⁷ www.johannesburgsummit.org, consultado el 5 de septiembre de 2002.

3.3.- Futuro de la CDS y la gobernabilidad ambiental internacional

Este tema bien podría ser, por sí mismo, un trabajo académico posterior más amplio, aunque el autor desea referirse brevemente a él: la 'gobernabilidad ambiental internacional' y el debate existente que lo rodea, que al mismo tiempo tiene que ver con la idea de reformar no sólo a la CDS, sino a todo el sistema internacional de organismos que de alguna manera tocan el tema ambiental y del desarrollo sustentable.

A instancias del PNUMA y de la propia CDS se constituyó el Grupo Intergubernamental sobre Gobernabilidad Ambiental Internacional (GIGAI) que en abril de 2001 celebró su primera Reunión de Ministros. La intención del GIGAI era mejorar la interacción entre las instituciones internacionales dedicadas al ambiente y/o al desarrollo sustentable y el conjunto del sistema internacional, frente a la oportunidad o coyuntura que ofrecía la Cumbre de Johannesburgo.¹⁵⁸

El GIGAI ha destacado la presente proliferación de organismos, acuerdos y conferencias que abordan el medio ambiente y el desarrollo sustentable, con la consecuente debilidad estructural de cada uno de ellos que da lugar a oportunidades perdidas y a la falta de coherencia en sus acciones, y además reconoce –como un aspecto muy importante– la debilidad institucional de los organismos internacionales con agendas ambientales.

¹⁵⁸ UNEP. Report of the Executive Director on the Ministerial Level of the First Meeting of the Intergovernmental Group on International Environmental Governance. Nairobi, 2001. UNEP, Information Service, p. 2.

Con respecto a la CDS en específico, el GIGAI estimó que por sí sola, con una serie de mandatos tan ambiciosos y la multiplicidad de temas que trata, es prácticamente imposible lograr un cumplimiento efectivo de la Agenda 21 en tan sólo 10 años, agregando el hecho de que otros organismos tratan los mismos temas por separado y no siempre las recomendaciones de unos y otra coinciden.

En cuanto al futuro de la CDS, se propuso que siga existiendo en el estado como se encuentra actualmente, mientras no se defina con claridad si puede ser fusionada con otro organismo o se crea uno nuevo que la sustituya.

En cuanto a los MEAs, el GIGAI encontró que actualmente existen más de 200 tratados, acuerdos e instrumentos jurídicos internacionales, de los cuales cerca del 40% se refiere al medio marino, sustancias químicas y desechos peligrosos, atmósfera y energía.¹⁵⁹

No obstante, esto lejos de ser un dato alentador, refleja lo que en opinión del autor de esta tesis son grandes y marcadas debilidades:

- La acción internacional se enfoca básicamente al movimiento transfronterizo de la contaminación y temas sectoriales, por lo que se requiere avanzar hacia un marco de gestión coherente e integral que vaya de acuerdo con el proceso de globalización en general,
- Las estructuras institucionales que gobiernan los MEAs están fragmentados,

¹⁵⁹ *Idem*, pp. 2-18.

- La proliferación de estructuras y acuerdos significa una pesada carga para los países del Sur, que en ocasiones no pueden participar debidamente en el desarrollo y ejecución de la política y el derecho ambientales internacionales, ya sea por falta de capacidad institucional en su interior, o por falta de recursos financieros para enviar un representante al lugar de desarrollo de la conferencia o reunión,
- La falta de capacidad para visualizar los vínculos entre fenómenos como el cambio climático, el ozono y la biodiversidad, que en ocasiones pueden ocasionar el agravamiento del problema que se pretendía resolver originalmente, por lo que hay que fortalecer la capacidad para considerar las interrelaciones en el contexto científico-operativo,
- Los mecanismos internacionales de solución de disputas con respecto a los acuerdos ambientales aún son muy débiles, tanto como los mecanismos que promueven el cumplimiento de los acuerdos a nivel nacional,
- Los ministerios y/o departamentos de medio ambiente, así como las instituciones internacionales, no poseen la influencia política y los recursos necesarios para ejecutar estrategias del desarrollo sustentable,
- Y que, en resumidas cuentas, los problemas ambientales rebasan al Sistema de Naciones Unidas.

Asimismo, debe tenerse siempre en cuenta que las estructuras de gobernabilidad internacional y las reglas que de ellas emanen deben tener la

capacidad de influir la política interna de los países, frente a los compromisos por adquiridos por éstos, sin lacerar el concepto viejo pero aún vigente de Estado-nación, pero reconociendo y aceptando el carácter global de los problemas ambientales y del desarrollo sustentable.

Por esto, en la opinión del autor de este trabajo, se requiere de un nuevo modelo de gobernabilidad ambiental internacional que responda a las siguientes condiciones:

- a) Credibilidad, que se base en los principios de transparencia, justicia y confianza
- b) Autonomía y autoridad del mandato institucional de la CDS
- c) Capacidad financiera de la CDS
- d) Involucramiento, durante los segmentos de alto nivel, de ministros de finanzas, comercio y economía, y no sólo de los de medio ambiente y recursos naturales
- e) Participación de los Grupos Principales en una mayor medida y con alcances más extensos
- f) Que el trabajo posterior se enfoque en propuestas innovadoras, en lo que se pactó en la Cumbre de Johannesburgo y especialmente que vayan aún más lejos.

En este sentido, la gobernabilidad ambiental internacional sólo puede ser eficaz si está integrada a las estructuras locales, nacionales y regionales, que

incluyan a los gobiernos, la sociedad civil, el sector privado y los Grupos Principales.

3.3.1.- ¿Una Organización Mundial Ambiental (OMA)?

Durante las deliberaciones del GIGAI, a instancias de la Unión Europea se mencionó no pocas veces la posibilidad de crear un nuevo organismo que substituyera a la CDS, al PNUMA y al PNUD que llevaría el nombre de Organización Mundial del Ambiente (OMA), que serviría como contrapeso específico a la OMC y que, en resumidas cuentas, fuera el tan esperado organismo ambiental internacional.¹⁶⁰

La idea básicamente era dotar al sistema internacional de un nuevo organismo autónomo con su propio presupuesto, instalaciones y personal que fuera jurídicamente capaz de fijar sanciones y con resoluciones obligatorias para los Estados parte. Este organismo sería el encargado de la aplicación de los acuerdos de Río y de la Agenda 21, así como de darle seguimiento a los nuevos compromisos que surgirían de Johannesburgo y en general al cumplimiento de los MEAs.

Esta idea, no obstante, fue rechazada por diversas razones. En primer lugar, los Estados Unidos se opusieron con el viejo argumento de no querer crear más organismos a los cuales se le tuvieran que destinar recursos adicionales. El

¹⁶⁰ *Idem*

G77+China, por su parte, descartó la creación de la OMA porque temía que fuese tan sólo un organismo al servicio de los países ricos, los cuales tendrían mayor influencia en sus deliberaciones. Canadá y Australia, aunque en un principio simpatizaron con la idea, posteriormente argumentaron que sería mejor utilizar los organismos ya existentes, por lo que sería 'inútil' crear uno nuevo.¹⁶¹ La Unión Europea se quedó, por lo tanto, aislada y la idea no prosperó.

El autor de este trabajo considera que, ante la evidente incapacidad de la CDS por cumplir con todos los mandatos que le fueron encomendados, un organismo como la OMA sería si bien no la solución a todos los problemas del ambiente y el desarrollo sustentable, sí un gran avance en la arquitectura ambiental internacional. Habría sido muy bueno tener un solo organismo fuerte, con peso político, que aglutinara la agenda ambiental global y coordinara las distintas instancias donde se manejan asuntos de esa índole. Podría haber sido la respuesta a la multiplicidad de organismos que de manera aislada tienen alguna responsabilidad con la Agenda 21.

3.3.2.- Cooperación interagencial o la redefinición de papeles

Ante la incapacidad de la CDS en general, y la falta de un organismo ambiental internacional aglutinador como podría haber sido la OMA, lo que resta es fomentar

¹⁶¹ *Earth Negotiations Bulletin*, mayo de 2001.

la cooperación interagencial o, en su caso, redefinir los actuales papeles, responsabilidades y funciones que cada organismo tiene.

Si se considera que la CDS tiene entre sus mandatos el coordinar las distintas agencias internacionales, habrá que realizar los ajustes necesarios para dotarla con un mayor peso político.

Ahora bien, teniendo lo anterior en cuenta, a continuación se proponen las siguientes opciones de acción que podrían coadyuvar a mejorar la gestión en general de la CDS y, lo más importante, a lograr la plena aplicación de los principios planteados en la Agenda 21.

Las opciones de reforma a nivel de estructuras organizativas podrían ser las siguientes:

- a) Integrar las consideraciones ambientales y del desarrollo sustentable en los organismos de comercio, finanzas, tecnología y desarrollo, particularmente en el Banco Mundial y en el FMI
- b) Desarrollar criterios e indicadores ambientales comunes
- c) Establecer una contraparte a la OMC, o por lo menos así constituir a unos de los organismos actualmente existentes, que bien podría ser la propia CDS o el PNUMA

A este respecto, las opciones de modificación de las estructuras institucionales existentes y la coordinación entre todas ellas, las opciones podrían ser estas:

- a) Elevar el rango del PNUMA al nivel de agencia especializada que cuente con su propio financiamiento, y fusionarlo con el PNUD
- b) Transformar el ECOSOC en el Consejo de Desarrollo Sustentable y convertirlo así en la principal instancia para los asuntos ambientales internacionales y administración de los MEAs, con la CDS como el organismo ejecutor, con un perfil más elevado, en constante vinculación con lo que resultaría de la fusión del PNUMA con el PNUD
- c) Ampliar el mandato del GEF como mecanismo financiero de todos los MEAs y la multiplicidad de proyectos de desarrollo sustentable
- d) Coordinar los acuerdos ambientales y de comercio a partir de un esquema de solución de disputas que sea independiente de las funciones de negociación y formulación de reglas de la OMC, además de establecer un acuerdo de medidas ambientales relativas al comercio.

Con respecto en específico a los MEAs, las opciones que podrían funcionar para mejorar su efectividad son la revisión constante de su estado de ejecución, así como el incremento de la capacidad y los incentivos para el cumplimiento a través de la adopción de un proceso centralizado de reporte y la ampliación del acceso público a la información y toma de decisiones, así como el establecimiento de un mecanismo claro y transparente de solución de controversias.

Las propuestas anteriores han sido diseñadas a la luz de las necesidades y obstáculos que se encontraron en el accionar de la CDS que, como ya se vio, pueden ser tanto de origen interno como externo, y se pretende con esto mejorar

la capacidad de ejecución de la Agenda 21, ya sea por la propia CDS o por otros organismos y los compromisos adquiridos a través de los MEAs, aunque el camino que queda por delante es aún muy largo y no se antoja fácil.

Capítulo 4.- Repercusiones para México

"Amo el canto del zenzontle, pájaro de cuatrocientas voces. Amo el color del jade y el enervante perfume de las flores, pero amo más a mi hermano el hombre."

Netzahualcóyotl

A lo largo de esta tesis se revisó el papel de la CDS como organismo responsable de ejecutar y coordinar las políticas internacionales a nivel mundial. No obstante, la intención en este último Capítulo es hacer una breve revisión de las implicaciones que para México tuvo todo el proceso desde los preparativos de la Cumbre de Río hasta la finalización de la Cumbre de Johannesburgo. Para ello es necesario remontarnos rápidamente a los antecedentes de la política ambiental mexicana y su reflejo en su propia política exterior, para posteriormente hacer un recuento de su actuación en el proceso internacional que se revisó a lo largo de este trabajo y así finalmente poder evaluar las repercusiones para México.

4.1.- Breve repaso de la política ambiental mexicana

México es considerado como uno de los diez países 'megadiversos'¹⁶² del mundo por la variedad y cantidad de especies endémicas. En su territorio se encuentran

¹⁶² El término 'megadiverso' se refiere en primer lugar a la variedad de especies y en segundo lugar a la cantidad de ejemplares por cada especie. Un país determinado puede tener una gran cantidad de ejemplares de una o pocas especies y no se le considera megadiverso; otro país puede tener una gran variedad de especies aunque con pocos ejemplares y ya se le considera como un país

prácticamente todos los tipos de climas del mundo. Su relativa cercanía entre los dos océanos más grandes del planeta, el Pacífico y el Atlántico, ha propiciado una serie de condiciones climatológicas y geográficas que le otorgan biológicamente un carácter único. Asimismo, México es un gran poseedor de recursos naturales como los hidrocarburos, metales preciosos y comunes, y minerales de diversas clases. Además, posee desde selvas tropicales hasta bosques templados, pasando por desiertos, ríos, lagos y lagunas, volcanes, montañas, altiplanos, valles y sus casi diez mil kilómetros de costas.¹⁶³

Estos factores hacen que el gobierno de México se vea obligado a otorgar una especial atención a las condiciones naturales del país, aunque no fue sino hasta los últimos veinte años del siglo XX cuando se crearon las primeras instituciones gubernamentales con agendas ecológicas como el Instituto Nacional de Ecología (INE) y las ahora desaparecidas Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) y Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH).

Fue hasta 1995 cuando se crea, por primera vez en la historia del país, una secretaría dedicada al ambiente: la entonces Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), que contó con diversos organismos desconcentrados, incluido el INE, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), la Comisión Nacional del Agua (CNA), el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA), el Instituto Nacional de la Pesca (INP) y la

diverso, pero no como megadiverso. Sólo los países que reúnen ambos criterios son considerados megadiversos, y en el mundo sólo hay diez, incluido México.

Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO), entre otros, aunque muchos de ellos se crearon poco antes que la propia SEMARNAP.¹⁶⁴

En 2001 la SEMARNAP se transformó en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), con lo que transfirió el sector pesquero a otras instancias, principalmente a la Secretaría de Agricultura, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), y el INP se transformó en la Comisión Nacional de la Pesca (CNP).

La política ambiental mexicana se ha preocupado esencialmente por la contención de la pérdida biológica y la degradación de los recursos naturales del país, así como la anticipación a los fenómenos naturales que lo hacen vulnerable, como el cambio climático, las sequías e inundaciones.¹⁶⁵

No hace falta decir que la política ambiental mexicana no ha sido muy eficiente, puesto que los niveles de pérdida de biodiversidad, superficie forestal, acceso al agua potable, reciclaje, contaminación urbana, entre otros problemas, siguen incrementándose de manera drástica y preocupante.¹⁶⁶

¹⁶³ INEGI-SEMARNAP. Estadísticas del Medio Ambiente. México, 1998. Coedición INEGI-SEMARNAP, pp. 25-90.

¹⁶⁴ *Idem*, pp. 383-401.

¹⁶⁵ *Idem*

¹⁶⁶ Urquidi, Víctor L. (Coord.) México en la globalización. Condiciones y requisitos de un desarrollo sustentable y equitativo. México, 1999. Fondo de Cultura Económica, p. 144.

4.2.- Política exterior ambiental mexicana

México ha intentado tener una congruencia entre su política ambiental interna y la que desarrolla hacia el exterior, viéndola a ésta principalmente como un medio para atraer nuevas tecnologías, financiamiento y aliarse con países con posturas similares para impulsar los temas que más le preocupan, que son esencialmente los siguientes dos:

- a) el acceso a los recursos genéticos y el reparto equitativo de los beneficios de su explotación, y
- b) la vulnerabilidad al cambio climático, por todo lo que tiene que ver con los desastres naturales.

Desde las Cumbres de Estocolmo y de Río de Janeiro, México participó activamente en la política ambiental internacional. Durante los preparativos de la Cumbre de Río, fue la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) la responsable de intervenir. De hecho, durante las primeras dos sesiones de la CDS, en 1993 y 1994, fueron la SEDESOL y la Cancillería las dependencias que participaron de manera directa.

Desde 1995 hasta 2000 fue la SEMARNAP la que participó en todos los foros ambientales internacionales y las negociaciones relacionadas, y a partir de 2001 lo ha sido la SEMARNAT.

La presencia de México en los foros, agencias y organismos internacionales ambientales se fue fortaleciendo desde la Cumbre de Río hasta la fecha. Su

participación en la agenda internacional ambiental obedece, además de los dos aspectos arriba mencionados, a su necesidad de abrirse espacios para contar con un margen de maniobra en términos políticos y a la obtención de ventajas de la cooperación técnica, científica y económica, aunque su política ha sido errática y en ocasiones contradictoria.¹⁶⁷

Por ejemplo, durante las diez sesiones de la CDS, México intentó aliarse con países similares en cuanto a necesidades y condiciones ambientales con el objetivo de impulsar posturas comunes que en otros foros se habían negociado. No obstante, la idea de que México pueda ejecutar una política de desarrollo sustentable dentro de su territorio no parece aún realista, considerando que los indicadores ambientales le son adversos porque las tasas de deforestación, erosión, pérdida de biodiversidad y destrucción de los mantos freáticos siguen aumentando, como se mencionó líneas arriba. Esto, en el ámbito internacional, le ha restado autoridad moral y se ha visto obligado a concentrarse en los temas de vulnerabilidad al cambio climático y el acceso a los recursos genéticos y reparto equitativo de su explotación.

Durante los preparativos de la Cumbre de Johannesburgo, específicamente durante el PrepCom IV, México incorporó un criterio adicional al de la vulnerabilidad al cambio climático y recursos genéticos. Como México fue sede de la Cumbre para el Financiamiento de Monterrey en febrero de 2002, desde ese entonces ha intentado generar vínculos explícitos entre Monterrey y las demás

¹⁶⁷ *Idem*, pp. 141-157.

conferencias internacionales en las que participa,¹⁶⁸ y Johannesburgo no es la excepción, por lo que el nuevo ingrediente es el acceso al financiamiento para los países subdesarrollados.

4.3.- México ante la Cumbre de Johannesburgo

México llegó a Johannesburgo defendiendo de manera especial los temas relacionados con los tres criterios arriba mencionados. La participación de la Delegación mexicana, a veces errática y contradictoria, y a veces con intervenciones oportunas, no destacó entre todas las que asistieron, ni se caracterizó por contribuir al desestancamiento generalizado entre los países del Norte y del Sur.

No obstante lo anterior, México presentó propuestas plausibles en los temas de energía y participación pública. Empero, desperdició su carácter de inaugurador del Grupo de Países Megadiversos Afines (GPMA)¹⁶⁹ para presentar propuestas viables que fueran tendientes a fortalecer el régimen de explotación de los recursos genéticos y el reparto equitativo de los beneficios de su explotación, ya que sus propuestas no lograron consensos ni siquiera al interior del GPMA, que se reunía de manera paralela a las sesiones de la Cumbre.

¹⁶⁸ Duarte Villarelo, Mario. Informe de Participación como Delegado de México en el PrepCom IV de la CDS10. México, 2002. SEMARNAT

¹⁶⁹ El GPMA se formó en 2001 tras la firma de la 'Declaración de Cancún' y está compuesto por la mayor parte de los países megadiversos del mundo, y se llama así porque lo forman únicamente países 'afines'; es decir, con características similares a su situación económica y biológica.

En el tema de financiamiento sucedió algo similar. México contaba con la presidencia de la Cumbre de Monterrey, y sin embargo sus propuestas no fueron innovadoras, claras y fueron calificadas por muchos países como 'réplica' de las de los Estados Unidos. El G77+China llegó incluso a cuestionar el papel de México como 'puente' entre el Norte y el Sur, porque parecía favorecer las políticas estadounidenses en lugar de realmente facilitar el proceso de los consensos entre las partes.¹⁷⁰

Salvo las excepciones en los temas de energía y participación pública, se puede argumentar que la intervención de México durante la Cumbre fue, sin lugar a dudas, gris y hasta cierto punto torpe, lo que es preocupante dado el carácter de megadiverso y la gran vulnerabilidad al cambio climático que tiene el país, no sin excluir ni dejar de considerar a la gran cantidad de población rural e indígena que habita en regiones genéticamente ricas y que es susceptible de quedar excluida de los beneficios de la explotación del material genético por la falta de acuerdos internacionales para crear los adecuados mecanismos de su aprovechamiento.

¹⁷⁰ *Excélsior*. "Estancados, Temas Cruciales de la CMDS", jueves 29 de agosto de 2002, pp. 3A y 19A.

Conclusiones

A lo largo de este trabajo se revisó la actuación de la Comisión de Desarrollo Sustentable en la década intermedia a las Cumbres de Río y de Johannesburgo y se demostró que los resultados de dicha actuación son menos alentadores de lo esperado, aunque en ciertos campos temáticos hubo progresos que no se pueden menospreciar.

La gran diversidad de temas y de intereses que rodean a cada uno de ellos dificulta enormemente el cumplimiento de los mandatos de la CDS, además de la falta de coordinación y coherencia entre la CDS y los demás organismos internacionales dedicados ya sea al ambiente o al desarrollo sustentable.

Si bien la CDS representa por sí misma el único espacio donde se discuten todos los temas relacionados al desarrollo, el ambiente y al desarrollo sustentable, es poco el peso específico que tiene frente a otros organismos, toda vez que las recomendaciones que de ella emanan son de poca influencia política en la toma de decisiones, e incluso ha llegado a adoptar como suyas las directrices de otras instituciones, o incluso espera a que en temas específicos que otras organismos tratan de manera única, haya lineamientos de éstas para incorporarlas a su esquema de trabajo, lo que es grave y ya se ha señalado en este trabajo, porque le resta valor agregado a la CDS y mina su razón de ser, que está claramente definida en los mandatos que recibió desde su creación.

Si bien no se puede lograr un cambio inmediato y drástico en la arquitectura ambiental internacional, por las razones ya revisadas, entonces la CDS deberá continuar siendo el cuerpo central, de alto nivel, dentro del Sistema de Naciones Unidas y servir como foro para la consideración de aspectos relacionados con la creación de vínculos explícitos entre las tres dimensiones del desarrollo sustentable. Mientras que su papel, funciones y mandatos continúan siendo relevantes, la CDS necesita ser fortalecida para mejorar la efectividad de la gobernabilidad ambiental internacional y su trabajo futuro deberá ser modificado en el contexto de las consideraciones que se han propuesto en este trabajo. Una de las funciones de la CDS deberá incluir la revisión del estado de los MEAs, así como la coordinación de los programas y sociedades que emanen de la aplicación de la Agenda 21 y de los compromisos obtenidos en la Cumbre de Johannesburgo, que aunque fueron pocos y no muy trascendentales, sí comprometen a los Estados que los acordaron.

Dentro de este contexto, la CDS deberá poner mayor énfasis en acciones que permitan la aplicación, en todos los niveles y con la participación de los Grupos Principales, del desarrollo sustentable, mientras que también deberá mantener –e incluso fortalecer– su papel clave como promotora de políticas y lineamientos para todo el Sistema de Naciones Unidas y los organismos del sistema Bretton Woods, con la clara finalidad de lograr un balance entre el desarrollo económico, el desarrollo social y los criterios ambientales, ya que estos tres aspectos son interdependientes y conforman al desarrollo sustentable.

Ahora bien, la comunidad internacional llegó a la Cumbre de Johannesburgo con pocos avances significativos en la aplicación de la Agenda 21, por lo que como se pudo observar, los compromisos políticos que se pretendían pactar fueron muy débiles o de bajo perfil, puesto que hubo una relación directamente proporcional entre los avances conseguidos por la CDS y el éxito en Johannesburgo, toda vez que era necesario utilizar un espacio en la propia Cumbre para reconocer lo que no se había hecho, en lugar de haber dedicado ese tiempo para adoptar nuevos compromisos con base en los éxitos y avances que se esperaban originalmente.

Por otro lado, si bien tampoco la CDS pudo abstraerse del conflicto Norte-Sur debido principalmente al antagonismo de las propuestas y las necesidades de los distintos grupos de países y la falta de suficientes opciones viables para superar los escollos, hay que reconocer que gran parte de la responsabilidad en la actuación mediocre de la CDS se origina en el sistema mismo de las Naciones Unidas, lo que conlleva también a un análisis sobre la viabilidad actual de su antigua estructura, y de la conformación del sistema internacional en los temas relacionados al ambiente y el desarrollo sustentable, lo que bien valdría la pena realizar un trabajo académico posterior que abordara el tema con profundidad.

Mientras tanto, es preocupante el constante incremento en la emisión de gases de efecto invernadero causantes del cambio climático y la poca voluntad política de los principales países emisores para ratificar el Protocolo de Kioto; es alarmante el constante deterioro de los bosques y selvas de todo tipo y la falta de acuerdos concretos en material forestal; es inquietante la constante pérdida de la

biodiversidad por sobreexplotación, caza furtiva o simple ignorancia; es mortificante la constante contaminación de los mares, océanos y ambientes costeros por las actividades industriales y turísticas; es deprimente el constante incremento en el esfuerzo pesquero con cada vez menos qué pescar; es verdaderamente aterrador constatar los cada vez más frecuentes cambios bruscos en los patrones climáticos con fenómenos como El Niño, que pueden provocar largas sequías en una región simultáneamente a fuertes inundaciones en otra; provoca desasosiego la constante liberación al ambiente de productos genéticamente modificados sin una certeza científica que demuestre su inocuidad para el consumo humano; aflige el constatar que los patrones de producción y consumo no se han modificado significativamente desde que por primera vez se alzó la voz de alarma como el problema más grave de las relaciones internacionales; y es deprimente atestiguar que aún no se han encontrado fuentes viables de generación de energía alternativas a la fósil, y que una de las causas de la pobreza es la falta de acceso de millones de individuos en todo el mundo a los recursos naturales, entre otras muchas preocupaciones del autor de esta tesis que son compartidas por no pocas personas.

Pero lo más grave quizás no es esto. Lo es el hecho de que se supone que para 2002 ya se debería haber resultado si no la totalidad de todos estos problemas, por lo menos sí en parte, tal como lo expresa la Agenda 21 y como la comunidad internacional se había comprometido en la Cumbre de Río, y esto no es por falta de conocimiento científico o por falta de capacidad, sino por falta de voluntad

política que se ha expresado en todas y cada una de las sesiones de la CDS, por un lado, y por las fallas estructurales tanto a su interior como en el sistema internacional. La interrogante obligada que surge es esta:

¿Acaso es necesario llegar a la catástrofe ambiental para entonces reaccionar y tomar acciones correctivas que quizás ya no sirvan por ser demasiado tarde, en lugar de haber comenzado a tomar desde 1992 acciones preventivas?

La Cumbre de Johannesburgo representó una oportunidad muy valiosa para reconocer los obstáculos que la CDS y los demás organismos involucrados se habían enfrentado, y para renovar los compromisos anteriores y comprometerse a realizar nuevas acciones. No obstante, dicha oportunidad se dejó pasar.

Es muy importante recordar que los problemas ambientales rebasan el viejo pero aún vigente concepto de Estado-nación, son eminentemente transfronterizos y son el mejor ejemplo de lo que es un asunto global. Y también hay que tomar en cuenta que los recursos naturales, aún los llamados 'renovables' son finitos, y que hay un solo mar y una sola atmósfera; que lo que suceda en la Antártida tiene repercusiones, tarde o temprano, en el Ártico, y que los seres humanos somos los únicos responsables de terminar de romper el equilibrio natural o de hacer algo para restaurarlo.

Es muy claro el ejemplo de México, que buscó en Johannesburgo impulsar temas que le son de vital importancia para su propio desarrollo, y para los que necesitó hacerse de aliados, puesto que de alguna manera reconoció su imposibilidad de actuar de manera aislada. No obstante, su participación no fue de

ninguna manera brillante e incluso se le acusó de respaldar las políticas estadounidenses en el caso del financiamiento.

Aunque los progresos logrados desde 1992 hasta 2002 por la CDS y la comunidad internacional son muy pocos, aún hay tiempo para reaccionar y tomar medidas preventivas. El problema es mucho más grave de lo que comúnmente se piensa.

Hagamos lo necesario para salir adelante. No nos arrepintamos por haber dejado escapar la oportunidad por segunda y –quizás– última vez.

Glosario de abreviaciones y acrónimos

AG	Asamblea General
APEC	Foro Económico Asia-Pacífico
BM	Banco Mundial
CBI	Comisión Ballenera Internacional
CCA	Comisión para la Cooperación Ambiental del TLCAN
CDB	Convención de Diversidad Biológica
CDS	Comisión de Desarrollo Sustentable
CFCs	Clorofluorocarbonos o gases de efecto invernadero causantes del cambio climático
CITES	Convención Internacional para la Regulación del Comercio de Especies de Flora y Fauna Silvestres
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático
CNA	Comisión Nacional del Agua
CNP	Comisión Nacional de la Pesca
CONABIO	Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad
COP	Conferencia de las Partes
CTE	Comité de Comercio y Medio Ambiente de la OMC

ECOSOC	Consejo Económico y Social
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FMI	Fondo Monetario Internacional
G77+China	Grupo de los 77 más China
GEF	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
GIGAI	Grupo Intergubernamental sobre Gobernabilidad Ambiental Internacional
IACSD	Comité Interagencial sobre Desarrollo Sustentable
IFAW	Fondo Internacional para la Protección de los Animales y su Hábitat
IMTA	Instituto Mexicano de Tecnología del Agua
INE	Instituto Nacional de Ecología
INP	Instituto Nacional de la Pesca
IPCC	Panel Intergubernamental de Cambio Climático
IUCN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
MEAs	Acuerdos Ambientales Multilaterales
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODA	Ayuda Oficial al Desarrollo
OMC / WTO	Organización Mundial del Comercio

OMI	Organización Marítima Internacional
OMM	Organización Meteorológica Mundial
OMS / WHO	Organización Mundial de la Salud
ONGs	Organizaciones No Gubernamentales
ONU / UN	Organización de las Naciones Unidas
OVMs	Organismos vivos modificados
PNUD / UNDP	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA / UNEP	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PrepCom	Comité Preparatorio
PROFEPA	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
SAOs	Substancias agotadoras de la capa de ozono
SARH	Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEDUE	Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología
SEMARNAP	Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
TLCUEM	Tratado de Libre Comercio Unión Europea-México
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
WWF	Fondo Mundial para la Vida Silvestre

Anexos

• Cuadro 1:

Organismos internacionales que atienden directa e indirectamente los asuntos ambientales *

Sistema de Naciones Unidas:	Otros organismos:
Asamblea General ECOSOC → CDS → coordinadora PNUMA PNUD OMI FAO UNESCO OMM CBI OMS	Banco Mundial GEF FMI OMC OCDE APEC

* No están señalados por orden jerárquico.

• Cuadro 2:

Párrafos 11 al 14 del Capítulo 38 de la Agenda 21

C. Comisión sobre el Desarrollo Sustentable

38.11. Para velar por el seguimiento eficaz de las actividades a que dé lugar la Conferencia, así como para intensificar la cooperación internacional y racionalizar la capacidad intergubernamental de adopción de decisiones encaminadas a la integración de las cuestiones relacionadas con el medio ambiente y el desarrollo, y para examinar los avances realizados en la ejecución de la Agenda 21 en los planos nacional, regional e internacional,

debería establecerse una comisión de alto nivel sobre el desarrollo sustentable de conformidad con el Artículo 68 de la Carta de las Naciones Unidas. La Comisión sobre el Desarrollo Sustentable rendiría cuentas al Consejo Económico y Social en el contexto de la función que corresponde al Consejo, en virtud de la Carta, en relación con la Asamblea General. La Comisión estaría integrada por representantes de los Estados elegidos miembros teniendo debidamente en cuenta la distribución geográfica equitativa. Los representantes de los Estados no miembros de la Comisión tendrían calidad de observadores. La Comisión permitiría la participación activa de los órganos, programas y organismos del Sistema de Naciones Unidas, las instituciones financieras internacionales y otras organismos intergubernamentales pertinentes, y fomentaría la participación de los organismos no gubernamentales, incluidas la industria y los círculos empresariales científicos. La primera reunión de la Comisión debería convocarse a más tardar en 1993. La Comisión debería recibir el apoyo de Secretaría previsto en el párrafo 38.19. Entretanto, se pide al Secretario General de las Naciones Unidas que establezca, con carácter provisional, los arreglos administrativos de Secretaría que corresponda.

38.12. La Asamblea General, en su cuadragésimo séptimo período de sesiones, debería determinar las modalidades concretas de organización de la labor de la Comisión, como su composición, su relación con los demás órganos intergubernamentales de las Naciones Unidas que se ocupan de cuestiones relacionadas con el medio ambiente y el desarrollo, y la frecuencia, la duración y el lugar de celebración de sus reuniones. Esas modalidades deberían tener en cuenta el proceso actual de revitalización y reestructuración de la labor de las Naciones Unidas en las esferas económica y social y esferas conexas, particularmente las medidas recomendadas en las resoluciones 45/264, del 13 de mayo de 1991, y 46/235, del 13 de abril de 1992, de la Asamblea General y en otras resoluciones pertinentes de la Asamblea. A este respecto, se pide al Secretario General de las Naciones Unidas que, con la asistencia del Secretario General de la Conferencia de las Naciones

Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, prepare un informe con recomendaciones y propuestas apropiadas para su presentación a la Asamblea.

38.13. La Comisión sobre el Desarrollo Sustentable debería desempeñar las funciones siguientes:

a) Vigilar los progresos que se realicen en la ejecución de la Agenda y de las actividades relacionadas con la integración de los objetivos del medio ambiente y el desarrollo en todo el Sistema de Naciones Unidas mediante el análisis y la evaluación de informes de todos los órganos, organismos, programas e instituciones pertinentes del Sistema de Naciones Unidas que se ocupan de diversas cuestiones del medio ambiente y el desarrollo, incluidas las relacionadas con la financiación.

b) Examinar la información que presenten los gobiernos, incluida, por ejemplo, la información proporcionada en forma de comunicaciones periódicas o informes nacionales sobre las actividades que lleven a cabo para ejecutar la Agenda 21, los problemas con que se enfrenten, como los problemas relacionados con los recursos financieros y la transferencia de tecnología, y otras cuestiones relativas al medio ambiente y al desarrollo que estimen pertinentes.

c) Examinar los progresos que se realicen en el cumplimiento de los compromisos enunciados en la Agenda 21, incluidos los relacionados con el suministro de recursos financieros y la transferencia de tecnología.

d) Recibir y analizar la información pertinente y las respuestas de organismos no gubernamentales competentes, incluidos los sectores científico y privado, en el contexto de la ejecución general de la Agenda 21.

e) Fomentar el diálogo, en el marco de las Naciones Unidas, con los organismos no gubernamentales y el sector independiente, así como con otras entidades ajenas al Sistema de Naciones Unidas.

f) Examinar, cuando proceda, la información relativa a los progresos realizados en la aplicación de las convenciones sobre el medio ambiente que puedan facilitar las correspondientes conferencias de las partes.

g) Presentar recomendaciones apropiadas a la Asamblea General, por conducto del Consejo Económico y Social, sobre la base de un examen integrado de los informes y las cuestiones relacionados con la ejecución de la Agenda 21.

h) Estudiar, en un momento apropiado, los resultados del examen que habrá de hacer sin demora el Secretario General de todas las recomendaciones de la Conferencia respecto de los programas de aumento de la capacidad, redes de información, grupos de tareas y otros mecanismos destinados a apoyar la integración del medio ambiente y el desarrollo en los planos regional y subregional.

38.14. En el marco intergubernamental, debería estudiarse la posibilidad de permitir que los organismos no gubernamentales –incluidas las ligadas a grupos importantes, sobre todo grupos de mujeres– comprometidas a contribuir a la ejecución de la Agenda 21 tengan acceso a la información pertinente, incluidos los informes, la información y otros datos que se preparen en el Sistema de Naciones Unidas.¹⁷¹

¹⁷¹ ONU–SEDESOL. Agenda 21. México, 1993. Coedición ONU–SEDESOL, pp. 413–415.

• Cuadro 3:

Las sesiones y temas de la CDS (1993–2002)¹⁷²

CDS-1:	14–25 de junio de 1993
Sesión Inaugural	Adopción del programa de trabajo multianual 1994–1997
CDS-2:	16–27 de mayo de 1994
Tema sectorial:	Salud, asentamientos humanos y agua potable
Tema transectorial:	Elementos críticos de sustentabilidad / Mecanismos y recursos financieros / Educación, ciencia, transferencia de tecnología ambiental, cooperación y creación de capacidades / Estructuras para la toma de decisiones / El papel de los Grupos Principales
Tema socioeconómico: *	Género y medio ambiente
CDS-3:	11–28 de abril de 1995
Tema sectorial:	Tierra (suelo), desertificación, bosques y biodiversidad
Tema transectorial:	Elementos críticos de sustentabilidad / Mecanismos y recursos financieros / Educación, ciencia, transferencia de tecnología ambiental, cooperación y creación de capacidades / Estructuras para la toma de decisiones / El papel de los Grupos Principales
Tema socioeconómico: *	Erradicación de la pobreza / Demografía / Creación del Panel Intergubernamental de Bosques (PIB) que en 1997 se convirtió en el Foro Intergubernamental de Bosques (FIB)
CDS-4:	18 de abril–3 de mayo de 1996
Tema sectorial:	Atmósfera, océanos y todo tipo de mares
Tema transectorial:	Elementos críticos de sustentabilidad / Mecanismos y recursos financieros / Educación, ciencia, transferencia de tecnología ambiental, cooperación y creación de capacidades / Estructuras para la toma de decisiones / El papel de los Grupos Principales
Tema socioeconómico: *	Promoción de la educación / Capacitación ambiental
CDS-5:	7–25 de abril de 1997
Preparación de 'Río+5'	Revisión general a 5 años de la Cumbre de Río Adopción del programa de trabajo multianual 1998–2002
CDS-6:	13 de abril–1º de mayo de 1998
Tema sectorial:	Agua potable
Tema transectorial:	Transferencia de tecnología / Construcción de capacidades / Educación y ciencia
Tema socioeconómico: *	Industria sustentable

¹⁷² Duarte Villarelo, Mario. Informe de Participación como Delegado de México en el PrepCom I de la CDS10. México, 2001. SEMARNAT

CDS-7:	19-30 de abril de 1999
Tema sectorial:	Mares y océanos / Pequeños Estados insulares en desarrollo
Tema transectorial:	Patrones de producción y consumo / Vinculación comercio-ambiente
Tema socioeconómico: *	Turismo sustentable

CDS-8:	24 de abril-5 de mayo de 2000
Tema sectorial:	Manejo integral de los recursos de la tierra (suelo)
Tema transectorial:	Recursos financieros / Comercio e Inversión
Tema socioeconómico: *	Agricultura y bosques / Análisis de los resultados del FIB

CDS-9:	16 al 27 de abril de 2001
Tema sectorial:	Atmósfera / Energía
Tema transectorial:	Información para la toma de decisiones / Cooperación internacional para la gestión ambiental
Tema socioeconómico: *	Energía / Transporte sustentable

CDS-10:	PrepCom I: 30 de abril-2 de mayo de 2001 PrepCom II: 28 de enero-8 de febrero de 2002 PrepCom III: 25 de marzo-5 de abril de 2002 PrepCom IV: 27 de mayo-7 de junio de 2002
Preparación de 'Río+10'** (PrepCom I a IV)	Revisión general a 10 años de la Cumbre de Río

* El 'Tema socioeconómico' es el impulsado por los grupos económicos y empresariales, así como por los grupos sociales y ONGs, que en inglés son denominados '*Economic Sector*' y '*Major Groups*' y que se tradujo al español como 'Grupos Principales'.

** La Cumbre Mundial de Desarrollo Sustentable (Río+10) se realizó del 26 de agosto al 4 de septiembre de 2002 en Johannesburgo, Sudáfrica.

- **Cuadro 4:**

Programa de trabajo multianual (1994–1997) y sus nueve apartados temáticos

Apartados transectoriales (trabajo anual)	Apartados sectoriales (trabajo multianual)
a) Elementos críticos de sustentabilidad	f) Salud, asentamientos humanos y agua potable
b) Mecanismos y recursos financieros	g) Tierra, desertificación, bosques y biodiversidad
c) Educación, ciencia, transferencia de tecnología ambientalmente amigable, cooperación y construcción de capacidades	h) Atmósfera, océanos y todos los tipos de mares
d) Estructuras para la toma de decisiones	i) Sustancias químicas tóxicas y desechos peligrosos
e) El papel de los Grupos Principales	

- **Cuadro 5:**

Cinco reuniones preparativas subregionales y regionales previas a Johannesburgo

Región	Sede y fecha
Europa y Norte América	Ginebra, 24 y 25 de septiembre de 2001
África	Kenia, 15 al 18 de octubre de 2001
América Latina y el Caribe	Río de Janeiro, 23 y 24 de octubre de 2001
Medio Oriente	El Cairo, 24 y 25 de octubre de 2001
Asia y Pacífico	Phnom Penh, 27 al 29 de noviembre de 2001

• Cuadro 6:

Medición del nivel de efectividad o éxito de la CDS

Aspecto o tema	Nivel de efectividad o éxito		
	Satisfactorio	Medio	No satisfactorio
Agua		X	
Atmósfera			X
Biodiversidad	X		
Bosques de todo tipo			X
Comercio			X
Complementariedad con otros organismos y convenciones		X	
Construcción de capacidades		X	
Educación y ciencia		X	
Energía y cambio climático			X
Especialización en temas abarcados		X	
Estructuras para la toma de decisiones		X	
Identificación de elementos críticos de sustentabilidad	X		
Impulso a los Acuerdos Ambientales Multilaterales (MEAs)	X		
Mecanismos y recursos financieros			X
Océanos y mares		X	
Participación de los Grupos Principales	X		
Patrones de producción y consumo	X		
Salud y asentamientos humanos		X	
Substancias químicas tóxicas y desechos peligrosos	X		
Tierra y desertificación			X
Transferencia de tecnología		X	
Transporte			X
Turismo	X		
TOTAL	7	9	7

Bibliografia

Adams, William Mark. Green Development. Environment and Sustainability in the Third World. Londres, 1991. Routledge

Bigg, T. Y Dodds, Felix. "The UN Commission on Sustainable Development" en Dodds, Felix. (Ed.), 1997

Caldwell, Lynton Keith. Between two worlds: science, the environmental movement and policy choice. Cambridge, 1990. Cambridge University Press

Carroll, John E. International environmental diplomacy. The management and resolution of transfrontier environmental problems. Cambridge, 1988. Cambridge University Press

Chasek, Pamela S. (Ed.) The global environment in the twenty-first century: Prospects for international cooperation. Tokio, 2000. The United Nations University Press

_____. "The UN Commission on Sustainable Development: The First Five Years" en Chasek, Pamela S. (Ed.)

_____. Earth Negotiations. Analysing Thirty Years of Environmental Diplomacy. Tokio, 2001. The United Nations University Press

Dodds, Felix. (Ed.) The Way Forward: Beyond Agenda 21. Londres, 1997. Earthscan

_____. (Ed.) Earth Summit 2002. A New Deal. Londres, 2002. Earthscan

- Dougherty, James E. y Pfaltzgraff, Robert L. Jr.** Teorías en pugna en las relaciones internacionales. Buenos Aires, 1993. Grupo Editor Latinoamericano
- Doyle, Michael W. y Massey, Rachel I.** "Intergovernmental organizations and the environment: Introduction" en Chasek, Pamela S. (Ed.)
- Duarte Villarello, Mario.** La Conferencia Mundial del Medio Ambiente y Desarrollo 1992: un esfuerzo para alcanzar el desarrollo sustentable y la seguridad ambiental. Tesis para obtener el título de Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad Anáhuac del Sur. México, 1998
- Elliott, Lorraine.** The Global Politics of the Environment. EE.UU., 1998. New York University Press
- Enkerlin, Ernesto C.** (Comp.) Ciencia ambiental y desarrollo sostenible. México, 1997. International Thompson Editores
- Friedman, Bill.** Environmental Ecology. 1989, San Diego. Academic Press
- Funtowicz, Silvio y De Marchi, Bruna.** "Ciencia posnormal, complejidad reflexiva y sustentabilidad" en Leff, Enrique (Coord.)
- Goldsmith, Edward y Hildyard, Nicholas** (Comps.) The Earth Report. The Essential Guide to Global Ecological Issues. California, 1988. Prince Stern Sloan
- Haas, Peter M., Keohane Robert O., y Levy, Marc A.** (Eds.) Institutions for the Earth: Sources of Effective International Environmental Protection. Cambridge, 1993. MIT Press
- Harvey, Brian y Hallet, John.** Environment and Society: An Introductory

Analysis. Londres, 1977. The Macmillan Press

Hurrell, Andrew y Kingsbury, Benedict. The International Politics of the Environment. Oxford, 1992. Clarendon Press

Hyvarinen, Joy y Brack, Duncan. Global Environmental Institutions. Analysis and Options for Change. Chatham House, 2001. The Royal Institute of International Affairs

Jain, Randhir B. "La seguridad ambiental y las Naciones Unidas" en Seara Vázquez, Modesto (Comp.)

Keohane, Robert O. After Hegemony: Cooperation and Discord in World Political Economy. Princeton, 1984. Princeton University Press

Keohane, Robert O. y Levy, Marc A. Institutions for environmental aid. Cambridge, 1996. MIT Press

Leff, Enrique. Ecología y capital. Racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable. México, 1998. Siglo XXI

_____. Saber ambiental: sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder. México, 1998. Coedición Siglo XXI-PNUMA-UNAM

_____. (Coord.) La complejidad ambiental. México, 2000. Coedición Siglo XXI-PNUMA

Oberthür, Sebastian y Ott, Hermann E. The Kyoto Protocol. International Climate Policy for the 21st Century. Berlín, 2001. Springer

Paehike, Robert C. Environmentalism and the Future of Progressive Politics. New

Haven, 1989. Yale University Press

Reygadas Robles Gil, Rafael. Abriendo veredas. Iniciativas públicas y sociales de las redes de organizaciones civiles. México, 1998. Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia

Riechmann, Jorge y Fernández Buey, Francisco. Redes que dan libertad. Introducción a los nuevos movimientos sociales. Barcelona, 1994. Ediciones Paidós

Sandbach, Francis. Environment, Ideology and Policy. Montclair, 1980. Allandheld Osum

Seara Vázquez, Modesto (Comp.) Las Naciones Unidas a los Cincuenta Años. México, 1995. Fondo de Cultura Económica

The Worldwatch Institute. State of the World 2002. EE.UU., 2002. Norton

Upton, Simon. "Roadblocks to Agenda 21: A Government Perspective" en Dodds, Felix. (Ed.), 2002

Urquidi, Víctor L. (Coord.) México en la globalización. Condiciones y requisitos de un desarrollo sustentable y equitativo. México, 1999. Fondo de Cultura Económica

Vig, Norman J. y Axelrod, Regina S. (Eds.) The global environment. Institutions, law and policy. Washington D.C., 1999. CQ Press

Weiss, Thomas G., Forsythe, David P., y Coate, Roger A. The United Nations and Changing World Politics. 2^{da} Edición. EE.UU., 1997. Westview Press

Worster, Donald. "Man and the Natural Order" en Goldsmith, Edward y Hildyard, Nicholas (Comps.)

Young, Oran R. International Cooperation: Building Regimes for Natural Resources and the Environment. Ithaca, 1989. Cornell University Press

_____. The effectiveness of international environmental regimes: Causal connections and behavioral mechanisms. Cambridge, 1999. MIT Press

Yúnez–Naude, Antonio (Comp.) Medio Ambiente: problemas y soluciones. México, 1994. El Colegio de México

Documentos oficiales:

Duarte Villarelo, Mario. Informe de Participación como Delegado de México en la CDS-6. México, 1998. SEMARNAT

_____. Informe de Participación como Delegado de México en la CDS-7. México, 1999. SEMARNAT

_____. Informe de Participación como Delegado de México en la CDS-8. México, 2000. SEMARNAT

_____. Informe de Participación como Delegado de México en la CDS-9. México, 2001. SEMARNAT

_____. Informe de Participación como Delegado de México en el PrepCom I de la CDS-10. México, 2001. SEMARNAT

_____. Informe de Participación como Delegado de México en el PrepCom II de la CDS-10. México, 2002. SEMARNAT

_____. Informe de Participación como Delegado de México en

el PrepCom III de la CDS-10. México, 2002. SEMARNAT

_____ . Informe de Participación como Delegado de México en el PrepCom IV de la CDS-10. México, 2002. SEMARNAT

ECOSOC. Report of the Commission on Sustainable Development on its First Session. 1993. Document E/CN.17/1993/3

_____ . Report of the Commission on Sustainable Development on its Second Session. 1994. Document E/CN.17/1994/20

_____ . Report of the Commission on Sustainable Development on its Third Session. 1995. Document E/CN.17/1995/36

_____ . Report of the Commission on Sustainable Development on its Fourth Session. 1996. Document E/CN.17/1996/38

_____ . Report of the Commission on Sustainable Development on its Fifth Session. 1997. Document E/CN.17/1997/25

_____ . Report of the Commission on Sustainable Development on its Sixth Session. 1998. Document E/CN.17/1998/20

_____ . Report of the Commission on Sustainable Development on its Seventh Session. 1999. Document E/CN.17/1999/20

_____ . Report of the Commission on Sustainable Development on its Eighth Session. 2000. Document E/CN.17/2000/20

_____ . Report of the Commission on Sustainable Development on its Ninth Session. 2001. Document E/CN.17/2001/19

_____. Draft Decisions of the Commission on Sustainable Development Acting as the Preparatory Committee for The World Summit on Sustainable Development, at its First Organizational Session (PrepCom I). 2001. Document agreed in informal consultations on 2 May 2001

_____. Commission on Sustainable Development. Chairman's Summary of the Second Organizational Session (PrepCom II). 2002

_____. PrepCom II Recorded Vote on No Action Motion on the Proposal by China, Feb. 8, 2002

INEGI-SEMARNAP. Estadísticas del Medio Ambiente. México, 1998. Coedición INEGI-SEMARNAP

ONU. Johannesburg Summit Fact Sheets. Departamento de Información Pública, mayo de 2002

ONU-SEDESOL. Agenda 21. México, 1993. Coedición ONU-SEDESOL

_____. Declaración de Río. México, 1993. Coedición ONU-SEDESOL

UNEP. Guide to United Nations Environmental Programme. Nairobi, 1981. UNEP, Information Service

UNEP. Report of the Executive Director on the Ministerial Level of the First Meeting of the Intergovernmental Group on International Environmental Governance. Nairobi, 2001. UNEP, Information Service

Revistas especializadas y publicaciones:

Excélsior. "Estancados, Temas Cruciales de la CMDS", jueves 29 de agosto de 2002, pp. 3A y 19A.

Bernahuer, Thomas. "The effect of international environmental institutions: How we might learn more" en *International Organization*. 1995. Vol. 49, nº 2, pp. 351–375.

Brack, Duncan; Calder, Fanny y Dolun, Müge. "From Rio to Johannesburg: The Earth Summit and Rio+10" en *The Royal Institute of International Affairs Breafing Paper*. Marzo de 2001, nº 19.

Dorfman, Robert. "Protecting the global environment: An inmodest proposal", en *World development. The multi-disciplinary journal devoted to the study and promotion of world development*. 1991. Vol. 19, nº 1, p. 103.

Earth Negotiations Bulletin, A Reporting Service for Environment and Development Negotiations. Servicio de información y publicación del The International Institute for Sustainable Development (IISD)

Haas, Ernest B. "Why collaborate? Issue-linkage and international regimes", en *World politics*. 1980. Vol. 32, nº 3, p. 368.

López Zúñiga, Norberto. "Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sustentable" en *Excélsior*, lunes 26 de agosto de 2002, p. 5-A.

Oye, Kenneth A. "Explaining Cooperation under Anarchy: Hypotheses and Strategies" en *World Politics*. 1985. Vol. 38, nº 1, pp. 1–24.

Trevor, Mark. "Who's who in environmental policy. Comparing cases and processes" en *International Sustainable Development Magazine*. Enero de 2002. Vol. 7, nº 9, pp. 14–29.

Tuchman Mathews, Jessica. "Redefining National Security" en *Foreign Affairs*. 1989. Vol. 68, nº 2, pp. 162–177.

Yamin, Farhana. "The CSD Reporting Process: A Quiet Step Forward for Sustainable Development" en *Yearbook of International Co-operation on Environment and Development*. Londres, 1998–1999. Earthscan, pp. 14–24.

Young, Oran R. "The politics of international regimes formation: managing natural resources and the environment", en *International organization*. 1989. Vol. 43, nº 3, pp. 349–375.

Vrolijk, Christiaan. "The US might have killed Kyoto". Climate change experts meeting report at The Royal Institute of International Affairs, abril de 2001.

Diccionarios especializados:

Osmańczyk, Edmund Jan. Enciclopedia Mundial de Relaciones Internacionales y Naciones Unidas. México, 1976. Fondo de Cultura Económica

Sitios web:

www.fao.org

www.iisd.ca

www.imo.org

www.iwc.org

www.johannesburgsummit.org

www.undp.org

www.unesco.org

www.wb.org

www.who.org

www.wmo.org