

# **Relaciones Internacionales en clave ambiental**

**María Gabriela Mata Carnevali**

CEAA/ ULA  
MÉRIDA -VENEZUELA  
mariagab@cantv.net

## **Resumen**

La humanidad afronta una nueva amenaza tan grave como una hecatombe nuclear: la inquietante posibilidad de pasar el punto crítico de recalentamiento de la Tierra, lo cual lamentablemente aún no genera un cambio importante en el Sistema Internacional, como sí fue el caso con la Guerra Fría. Sin embargo, la actuación protagónica de las ONGs en el marco del Derecho Ambiental Internacional (DAI) nos permite argumentar a favor de invertir la lectura tradicional de las Relaciones Internacionales, en el sentido de valorar las acciones que puedan acometerse de “abajo hacia arriba”.

**Palabras clave:** Relaciones Internacionales, Cambio Climático, Derecho Ambiental Internacional (DAI), ONGs.

## **International Relations in an Environmental Key**

### **Abstract**

Humanity faces a new challenge as threatening as nuclear war: the possibility of going beyond the critical point of global warming—which, incredibly, so far has not produced significant changes in the International System, as the Cold War did in its time. Nevertheless, the noteworthy role of NGOs in the making of International Environmental Law entitles us to argue for an inversion in the traditional reading of International Relations, so that greater value may be attributed to the actions taken from below.

**Keywords:** International Relations, Global Warming, International Environmental Law, NGOs.

## **Introducción**

La humanidad afronta una nueva amenaza tan grave como una hecatombe nuclear: la inquietante posibilidad de pasar el punto crítico de recalentamiento de la Tierra, lo cual lamentablemente aún no genera un cambio importante en el Sistema Internacional, como sí fue el caso con la Guerra Fría. Y es que a pesar de la retórica diplomática, el juego internacional de poderes aún no asimiló como preponderante la crisis climática, que amenaza la paz mundial y hasta la supervivencia humana. Siguen las viejas divisiones y disputas establecidas por cuestiones estratégicas, como lo demuestra la madeja de problemas políticos y conflictos de interés que condicionan la identificación de las prioridades de la agenda ambiental, la fijación de los estándares ambientales y su cumplimiento, la asignación de responsabilidades en cuanto al financiamiento de las acciones y el diseño de medidas de conservación.

Sin embargo, la actuación protagónica de las ONGs ambientalistas nos permite argumentar a favor de invertir la lectura tradicional de las Relaciones Internacionales, en el sentido de valorar las acciones que puedan acometerse de “abajo hacia arriba”.

### **1. Un poco de teoría**

El Sistema Internacional vive un proceso permanente de cambio. La acción e interacción de los actores produce modificaciones en varios niveles. Según Yoston Ferrigni, Carlos Guerón y Eva de Guerón, en su *Hipótesis para el Estudio de una Política Exterior* (1973), cuando esos cambios no modifican la estructura podemos hablar de un “cambio en el estado del sistema”, si la modifican, estaríamos en presencia de “un cambio en el tipo de sistema”.

La Segunda Guerra Mundial marca el final de la era del “Sistema Multipolar de Balanza de Poderes” y el comienzo del “Sistema Bipolar”.

Para Yoston Ferrigni *et al.* (*Op. cit.*):

(...) la Guerra Fría fue el poco afortunado nombre que recibió la situación del sistema, caracterizada por el conflicto totalizado y la existencia de armas atómicas, que hacían elevar el costo y riesgo de la guerra a niveles superiores al de cualquier valor estimado de ningún objetivo específico.

Lo importante es destacar que, según el modelo racional que prevalece en la mayoría de los análisis en este campo, esta etapa de las

Relaciones Internacionales (1945-1989), entre el fin de la Segunda Guerra Mundial y la caída del muro de Berlín, no se diferenciaba mucho de las anteriores en el sentido de que la acción política seguía siendo lo que había sido siempre: el uso de instrumentos de poder por parte de un Estado, solo o en alianza con otros Estados, para obtener objetivos considerados de su interés, salvo que:

- 1) Todo objetivo específicamente formulado era referido a los fines “mesiánicos” que servían de denominador común al bloque al que se pertenecía. (El Bloque Comunista o el llamado Mundo Libre, liderados por la Unión Soviética y Estados Unidos respectivamente).
- 2) Hubo un nuevo énfasis en la utilización de instrumentos psicológicos como sustitución parcial de la guerra, cuyo uso se hallaba limitado por la aparición del armamento atómico. La propaganda se convirtió en la mejor arma en un conflicto marcadamente ideológico en el que la “victoria” sólo podía significar la universal aceptación de un tipo de régimen y organización social como único compatible con el género humano.

La desintegración del bloque comunista simbolizado en la caída del muro de Berlín, marcó el paso del “Sistema Bipolar” al “Sistema Unipolar”. La política internacional contemporánea se caracteriza por el poder hegemónico de Estados Unidos, único país con el alcance y la capacidad para promover sus intereses virtualmente en cualquier parte del mundo. En un segundo nivel, están las principales potencias regionales, que son preeminentes en algunas zonas del mundo y que no pueden expandir sus intereses y capacidad globalmente como lo hace EEUU. Este nivel incluye el eje franco-alemán en Europa; Rusia en Eurasia; China y, potencialmente, Japón en Asia oriental; India en el sur de Asia; Irán en Asia menor; Brasil en América Latina y Suráfrica y Nigeria en África. En un tercer nivel, se encuentran las potencias regionales secundarias, cuyos intereses a menudo están en conflicto con los de los Estados regionales más poderosos. Entre estos últimos, están Gran Bretaña en relación al eje franco-alemán, Ucrania respecto a Rusia, Japón con China, Corea del Sur con Japón, Pakistán con India, Arabia Saudita con Irán y Argentina y Venezuela con Brasil (Samuel P. Huntington, 1999, sep-oct. La superpotencia solitaria *Política Exterior*, 71).

Al día siguiente de los ataques terroristas en contra de Nueva York y Washington se hablaba de un antes y después del 11 de Septiembre de 2001 como si este solo hecho hubiera trastocado por completo el curso a veces aberrante de la historia. Sin pretender agotar el tema, en (Mata Carnevali, 2004) apuntamos que los cambios ocurridos en el sistema internacional a raíz de los atentados:

(...) no son relevantes sino la confirmación de tendencias en marcha, como la pérdida de importancia del Estado como sujeto de las Relaciones Internacionales, reacomodos circunstanciales, en el caso de las nuevas e increíbles alianzas y variación en el énfasis dado a algunos temas ya presentes en la “nueva agenda”.

En última instancia como afirma Carlos Taibo (2002):

Estados Unidos era la potencia hegemónica del planeta antes (...) lo ha seguido siendo, y con toda evidencia, después, de tal suerte que, o bien el escenario no ha cambiado en demasía, o bien lo ha hecho en un sentido ratificador de la hegemonía que nos ocupa.

Los que si están cambiando son los paradigmas prevalecientes dentro de las Relaciones Internacionales, provocando profundas reflexiones acerca del propósito mismo del conocimiento, la manera de abordar el proceso de conocer y lo que debiéramos esperar de las propuestas teóricas.

Como consecuencia de este examen, la visión clásica o “realista”, según la cual las RRII pueden ser explicadas en función de los intereses nacionales de los Estados considerados como actores racionales y unitarios, ha sido superada por nuevos enfoques que pretenden dar cuenta de la realidad compleja y dinámica de los últimos años.

Según Tomassini (1991), es obvio que las RRII han dejado de ser monopolizadas por un conjunto de Estados soberanos que de manera racional defendían sus intereses, para pasar a ser protagonizadas por las distintas sociedades nacionales, sus diferentes componentes sectoriales o regionales y por las propias personas en función de sus particulares creencias y valores.

Rosenau (1997) llega más lejos al señalar que en realidad no hay posibilidad de aislar lo nacional de lo mundial, por razones que van desde lo ético y moral, hasta lo político y económico. (Ver: Cardozo, E.,1998).

Cardozo (2000), siguiendo las más nuevas tendencias, habla abiertamente de un mundo post-internacional.

Esto nos lleva a que existe un solapamiento de lo que alguna vez David Singer llamó “nivel de análisis” que, gracias al trabajo de Hollis y Smith (1991), da cuenta de tres debates:

Sistema Internacional vs. Estado Nación

Estado Nación vs. Burocracia

Burocracia vs. Individuo

En cada caso hay un sistema y una unidad. La unidad del nivel más alto se convierte en el sistema del que sigue y el análisis puede hacerse de arriba hacia abajo (de sistema a unidad) o de abajo hacia arriba (de unidad a sistema), obteniéndose resultados completamente distintos. Dentro de la visión “realista” se privilegió el primer debate y la mayoría de los análisis se hacían de “arriba hacia abajo”, es decir, de “sistema a unidad”.

Hoy por hoy, esta diferenciación en niveles se hace difícil, por cuanto, como decíamos, resulta imposible establecer la frontera entre uno y otro. Sin embargo, a mi modo de ver sigue siendo válida en el sentido de que nos permite proponer un cambio de “lectura” y comenzar a considerar las RRII “desde abajo” o sea de unidad a sistema. (Ver: Mata Carnevali, 1996).

“Desde abajo” es que las numerosas ONGs ambientalistas han logrado desempeñarse como “las promotoras y protagonistas más eficientes de la formulación y supervisión del cumplimiento de los instrumentos del moderno Derecho Ambiental Internacional (DAI)” (Nelson Geigel Lope Bello, 1997). Por ello, a estas organizaciones se las considera el principal cauce por el cual se manifiesta la aspiración mundial de proteger el ambiente más allá de los intereses particulares de los Estados.

Pero vamos por partes. Exploremos primero el binomio calentamiento global y paz.

## **2. Calentamiento global y paz**

“Cómo el cambio climático afectará la paz le corresponde a otros determinarlo, pero nosotros hemos provisto al mundo de suficiente información científica sobre lo que podría ser la base para futuros

conflictos”, dijo R. K. Pachauri en su discurso de aceptación del Premio Nóbel de la Paz 2007 otorgado al Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC por sus siglas en inglés), el cual preside desde 2002<sup>1</sup>(traducción propia).

Según Lovelock (2007):

Hemos puesto en peligro el equilibrio de GAIA, metáfora de la tierra viva, y por tanto, nuestra propia supervivencia. En cierto modo nos hemos metido en una guerra (...) que no podemos ganar. Lo único que podemos hacer es firmar un armisticio mientras todavía somos fuertes y no una chusma desesperada.

En pocas palabras, el futuro ya llegó. Y lo vemos reflejado en el dramático caso de los eco- refugiados.

### **2.1. Eco-refugiados**

Consecuencia del calentamiento global, una nueva categoría de desplazados está apareciendo: los *eco-refugiados*. Un costo humano que se suma al costo ambiental y económico de la factura climática.

Según Dominique Thiébaud y Sara Halifa Legrand (2008), bajo este concepto relativamente nuevo se designa un fenómeno no tan nuevo, constituido por las poblaciones desplazadas luego de un cambio climático, ecológico o ambiental: Los campesinos expulsados de sus tierras por la construcción de la represa de las Tres Gargantas en China; los miles que quedaron desamparados luego de los terremotos y el tsunami que azotó Asia en 2004; las poblaciones afectadas por los violentos monzones del Sur de Asia; e incluso las víctimas del huracán Katrina en Estados Unidos. Los nómadas empujados al sur por las funestas sequías en Sahel, los pescadores del lago Chad convertidos en agricultores porque éste, que es el cuarto reservorio de agua dulce de África ha perdido 90% de su superficie en 40 años. Los pobladores de las numerosas islas de poca altitud en el Pacífico que desaparecen con la subida del nivel de los océanos y la erosión de las costas, a los que habrá que sumar las víctimas de Nargis en Birmania, del terremoto en China, de la erupción del volcán Chaitán en Chile y las que han de venir como consecuencia del calentamiento global.

En total estamos hablando hoy de unos 25 millones de personas, según las cifras conservadoras del Banco Mundial y 500 millones según la Cruz Roja Internacional, institución que junto a reconocidas

organizaciones humanitarias es la que termina haciéndose cargo. Éste es un número muy por encima de los 12 millones de refugiados políticos que existen en el mundo.

Es importante referirse a la cuestión del status legal de estas personas, por cuanto si bien un esbozo de definición de refugiado ambiental apareció en un informe del PNUMA en 1985, estamos muy lejos de que se les reconozca como tales. El Derecho Internacional, comenzando con la Convención de Ginebra, no se aplica a los *eco-refugiados* y los obstáculos para la elaboración de un nuevo status son numerosos, sobre todo considerando que en su mayoría se trata de desplazados al interior de un mismo Estado. Pero éste no siempre es el caso, y si se les reconociera, la firma de una convención que los proteja se dificultaría por las reticencias por parte de algunos países a aceptar más migrantes.

Ya la Unión Europea alertó en marzo de este año que el cambio climático incrementará la presión migratoria y los conflictos en los países de tránsito y de acogida de los inmigrantes. Según un informe redactado por Javier Solana y Benita Ferrero-Waldner:

(...) las poblaciones que ya sufren pobres condiciones de salud, desempleo o exclusión social son más vulnerables a los efectos del cambio climático, que puede amplificar o desencadenar migraciones dentro de un país y entre países (...) Estas migraciones podrían incrementar los conflictos en las áreas de tránsito y destino. (Ver: EP, 2008, marzo11).

Así pues, estos movimientos de población por causas ambientales amenazan con complicar los conflictos existentes o de ser el foco inicial de algunos nuevos. Ejemplo en pleno desarrollo: Darfur.

## ***2.2. Darfur: la primera Guerra del cambio climático***

Ban Ki-Moon, Secretario General de la ONU, escribió un artículo en *The Washington Post* (2007, julio 16) donde afirma que el conflicto de Darfur comenzó como una crisis ecológica, originada al menos en parte por el cambio climático. En sus propias palabras:

Por lo general discutimos Darfur desde el punto de vista político y militar –un conflicto étnico entre las milicias árabes y los campesinos negros rebeldes. Si vamos al fondo de la cuestión descubriremos

una dinámica mucho más compleja (...) El conflicto de Darfur comenzó como una crisis ecológica producto del cambio climático. (Traducción propia).

La contundente frase de Ban ha hecho que algunos se refieran a la crisis sudanesa como *la primera guerra del cambio climático*, y ha desatado un debate sobre la aplicación al caso de Darfur de un fenómeno que nadie discute: la relación entre factores naturales y guerras.

Un reciente informe del PNUMA<sup>2</sup>, ha clarificado la discusión al demostrar el papel clave desempeñado en la gestación de la tragedia de Darfur por la crisis medioambiental que afecta al África sub-sahariana. El promedio de las precipitaciones en la zona ha descendido en un 40 % desde los años 80, coincidiendo con un aumento de las temperaturas del Océano Índico que afecta los monzones. “La confrontación por los pastos y las tierras más regadas por la lluvia en las partes más secas del país es una manifestación particularmente llamativa de la conexión entre la escasez de recursos naturales y el conflicto violento”, concluye el detallado análisis.

En su escrito, el Secretario General de la ONU argumenta que anteriormente “los pastores nómadas árabes convivían amigablemente con los campesinos sedentarios” hasta que “cuando cesaron las lluvias, los agricultores vallaron sus tierras por miedo a que los rebaños las destruyeran a su paso”. Por primera vez en la historia no hubo suficiente comida y agua para todos. Entonces el conflicto reventó hasta convertirse en la espantosa tragedia de la que todos hemos sido testigos.

Por tanto la solución debe construirse atacando la raíz del problema. De nada servirá propiciar el regreso de los más de dos millones de refugiados, la reconstrucción de sus aldeas y el envío de cascos azules para garantizar su seguridad si no se resuelve la falta de tierras para el cultivo.

Para Marc Levy, científico del Earth Institute de la Universidad de Columbia (Nueva York), “allá donde esperemos un incremento de la frecuencia con que ocurren las sequías, como en gran parte del África sub-sahariana, podemos prever una tendencia a que aumente el riesgo de guerras civiles”. (Citado por Bergareche, B. 2007, 5 de agosto).

Según los datos contenidos en el citado informe del PNUMA, la disminución de las precipitaciones ha trasladado la frontera entre el semi-desierto y el desierto entre 50 y 200 kilómetros hacia el sur desde 1930,



una transformación que habría alterado los equilibrios entre la población nómada y la sedentaria y constituye un “significativo factor de estrés para las sociedades tradicionalmente dedicadas al pastoreo, especialmente en Darfur y Kordofan”. La sequía ha provocado que, entre 1990 y 2005, Sudán haya perdido el 11,6% de su cubierta vegetal. La consecuencia de este complejo panorama ecológico podría ser un descenso de un 20% en la producción de alimentos.

Sin embargo, Levy no va tan lejos como Ban Ki Moon en relación a Darfur. En su opinión, “No tenemos base empírica para concluir que, en ausencia del cambio climático, la crisis de Darfur no habría ocurrido”. Lo importante para él es estudiar “las condiciones bajo las cuales los choques climáticos elevan el riesgo político”.

En todo caso, no queda duda, los países pobres serán los más afectados.

### ***2.3. Pobres: los más afectados***

El cambio climático es un problema del presente y está íntimamente relacionado con la pobreza.

“Los pobres del mundo, los menos responsables del calentamiento global, son los que sufrirán en mayor grado las consecuencias” dijo Ban Ki Moon en una reunión internacional de ministros del ambiente. (Ver: Wallis, D., 2007, febrero 5). (Traducción propia).

La adaptación del sistema climático al aumento de entre 2 y 4,5° C de la temperatura del aire en superficie previsto para este siglo por los científicos del Panel Intergubernamental de Cambio Climático, incluirá cambios en todos los elementos del sistema atmosférico y consecuentemente en distintos sistemas físicos y biológicos. Sin embargo, no todas las regiones geográficas se verán afectadas de la misma manera por este fenómeno. Los impactos negativos del cambio climático golpearán más duramente a los países en desarrollo por sus condiciones geográficas y climáticas, su elevada dependencia de los recursos naturales y su limitada capacidad de adaptación.

El calentamiento global del planeta se convierte así en una amenaza adicional para la consecución de los objetivos planteados en materia de desarrollo, y en concreto el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Por lo tanto, representa un serio obstáculo para la erradicación de la pobreza, pudiendo llegar a aumentar la brecha existente entre países desarrollados y países en desarrollo.

Es por eso que los países desarrollados tienen la obligación de actuar y combinar la lucha contra la pobreza con el control del cambio climático y la adaptación a sus efectos. Las opciones políticas son la mitigación de las causas y la adaptación a sus consecuencias.

La cooperación internacional tiene que considerar los impactos ambientales. Faltan por definir herramientas eficaces y más fondos que permitan convertir las declaraciones en realidades.

Sin duda, el Derecho Ambiental Internacional (DAI) es una buena herramienta en este sentido, pero su implementación presenta algunos problemas.

### **3. Del Derecho Ambiental Internacional (DAI) y los problemas para su implementación**

Llegada la Humanidad a un nivel de evolución en que se acepta y valora el apego de los ciudadanos y países a las normas de Derecho como el mejor camino para vivir civilizadamente, el Derecho Ambiental Internacional surge como una herramienta indispensable para abordar la problemática ecológica, que por su naturaleza ha adquirido un carácter existencial para la sociedad planetaria.

Es ésta una nueva rama del Derecho, en plena y acelerada evolución. No se trata solamente de la promulgación de leyes ni de la aplicación de novedosas técnicas jurídico-administrativas para la protección del entorno. Es que más allá de su necesaria actualización en el plano de los ordenamientos domésticos, el Derecho Ambiental, en respuesta a la escala internacional-global de muchos problemas ambientales, se ha internacionalizado. O como dice Geigel Lope Bello, “el Derecho Internacional se ha ambientalizado”. (Citado por Arnaldo José Gabaldón en el Prólogo a su libro *Derecho Ambiental Internacional*, 1997).

Por supuesto, no le faltan detractores. Lovelock (*Op. Cit.*), pensando en aquello de la “guerra que no podemos ganar” y “la necesidad de firmar un armisticio ya” no cree prudente confiar en que los “acuerdos internacionales” –instrumentos por excelencia del DAI, aunque, como veremos, no los únicos– salven a nuestra civilización del calentamiento global; y propone “sin perder de vista que el peligro es global”, “actuar localmente”, privilegiando el uso de las nuevas tecnologías, y muy especialmente, la energía de fusión nuclear. Este controversial autor menciona además la necesidad de sintetizar la comida y abandonar la

agricultura. No cree en el “Desarrollo Sostenible” ni en las energías renovables, sino en una “Retirada Sostenible”.

Particularmente, me siento más cercana a los planteamientos de Nelson Geigel Lope Bello (*Op. cit.*), quien aún reconociendo las enormes interrogantes sobre la capacidad de la comunidad mundial para resolver oportunamente los graves problemas ambientales globales, con base en la cooperación y el Derecho Ambiental Internacional, afirma que la evolución de este último ha sido uno de los factores que ha influenciado más decisivamente a los gobiernos y sus organizaciones en la promulgación de obligaciones ambientales y en la vigilancia de su cumplimiento.

Conviene pues mirar detenidamente cuáles, a su juicio, son los elementos a considerar para hacer más eficiente este camino.

### ***3.1. La necesidad del DAI de apoyarse en la investigación científica***

La realización y divulgación masiva de estudios científicos sobre el deterioro del entorno es uno de los elementos clave en la gestación de la moderna conciencia ambiental, que lleva a la creación y evolución del DAI.

Se atribuye el mérito pionero al trabajo de Rachel Carson titulado *Primavera Silenciosa* (1969), pero la lista es larga. Destacamos entre los clásicos: *La tragedia de los bienes comunes* (Hardim, G., 1968), *La economía de la nave espacial tierra* (Boulding, K., 1970), *La bomba de la población* (Ehrlich, P., 1971), *El círculo que se cierra* (Componer, B., 1971), *A blue print for survival* (Goldsmith, E., 1972) y *Los límites del crecimiento*, publicado en 1972 bajo los auspicios del llamado Club de Roma.

Entre los más nuevos mencionamos: *Individuo, Sociedad y Ecosistema: Ensayos sobre Filosofía, Política y Mística* (Capriles, E., 1994), *La venganza de la tierra* (Lovelock, J., 2007) y *Una verdad incómoda: La crisis planetaria del calentamiento global y como afrontarla* (Gore, A., 2007).

Pero no todo es libros. Desde su creación en 1988, el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático, constituido por reconocidos expertos científicos provenientes de todas las regiones del planeta, produjo información valiosa sobre el estado y evolución del sistema climático y acerca de los impactos producidos sobre éste por las actividades humanas.

Sus sucesivos informes publicados en 1990, 1992, 1995, 1997 y 1998 alertan sobre el aumento de la temperatura en la superficie terrestre y la elevación del nivel del mar que había comenzado como consecuencia de la emisión antropogénica de gases de efecto invernadero (GEI), la cual es significativa y aumenta constantemente desde el comienzo de la era industrial.

Su premio en conjunto con Al Gore fue en definitiva un premio a una labor comunicativa. Durante años, las compañías petroleras como Exxon quisieron fingir que el cambio climático no era real o que se exageraban los riesgos. Exxon y otros patrocinaban un periodismo engañoso y grupos que simulaban ser “centros de reflexión”. El IPCC y el Sr. Al Gore resistieron firmemente a estos grupos de interés. Actualmente, Exxon Mobil y otras compañías petroleras importantes son mucho más honestas y constructivas cuando discuten estos temas. Y a pesar del fracaso del protocolo de Kyoto y ahora la falta de acuerdo en Bali, sin duda estamos más cerca de la solución.

A decir de A. K. Pachauri:

Pareciera que los responsables de tomar decisiones están finalmente escuchando la voz de la ciencia y el conocimiento, la cual es ahora “fuerte y clara” (...)

Ha habido mucha difusión de información sobre el cambio climático, sobre todo después del cuarto informe del IPCC. Numerosos escépticos ahora reconocen la realidad científica que constituye el cambio climático, y esto es una buena señal ya que es sólo a través del entendimiento de todos los afectados que entraremos en acción para enfrentar el reto. Por lo tanto, lo que sigue es una respuesta global que se adecue al problema global. (Ver Diálogo con R.K. Pachauri en esta revista p. 175).

### ***3.2. La importancia de la trama internacional para cimentar el DAI***

La hechura del DI clásico siempre fue patrimonio exclusivo y excluyente de los Estados. Actualmente, en cambio, el motor que anima la creación de los acuerdos ambientales se ha desplazado hacia las organizaciones internacionales, tanto intergubernamentales como no gubernamentales.

Según nos recuerda Cristina Carbona, (2006):

Cuando en el año 1945 nacía el sistema de Naciones Unidas, ciertamente, los problemas ambientales no estaban en absoluto en la agenda política internacional. El gran problema era la paz. La paz, la seguridad y la reconstrucción de un mundo herido por demasiados conflictos y por demasiadas guerras. De hecho, en la Carta Fundacional de Naciones Unidas no hay una referencia a los problemas ambientales.

Naciones Unidas empieza a asomarse a los grandes desafíos ambientales en el año 1972, en la CUMBRE DE ESTOCOLMO sobre el medio humano donde, por primera vez, se recoge el sentir y conocimiento de la comunidad científica, en particular las organizaciones conservacionistas y ecologistas.

Ese año se crea el PNUMA y en 1983, frente el persistente deterioro del ambiente, la COMISIÓN PARA EL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO a la cual se encomendó una *agenda global para el cambio*. En 1987 su directora Gro Harlem Brundtland motoriza la escritura y promoción de un informe titulado *Nuestro Futuro Común*, también conocido como El Informe Brundtland, donde se da la primera definición de *desarrollo sostenible* entendido como aquel que permite satisfacer las necesidades de las generaciones actuales sin poner en riesgo la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras. Es una definición de desarrollo que invoca ciertamente un principio de solidaridad entre generaciones, pero además introduce una novedad en cuanto al enfoque de lo que se denominan “necesidades” que incorpora a partir de ese momento la urgencia que tenemos los seres humanos de un medio ambiente de calidad.

Ese informe fue también muy contundente al destacar la dimensión internacional-global de la moderna problemática ambiental y, por ende, el imprescindible concierto de todas las naciones para su solución, para lo cual recomendó a la Asamblea General de las Naciones Unidas la convocatoria de una conferencia internacional.

Ésta se concreta en la CUMBRE DE RÍO DE JANEIRO en el año 1992. Un verdadero acontecimiento. Asistieron los más altos representantes de los gobiernos de 179 países, junto con cientos de funcionarios de organismos de las Naciones Unidas, representantes de gobiernos municipales, círculos científicos y empresariales, así como organizaciones no gubernamentales (ONGs).

La también llamada “Cumbre de la Tierra” marcó un hito al producir acuerdos que trataban integralmente los temas ambientales globales al incorporar el desarrollo sostenible como meta principal. A principios de la década de 1990, los cinco acuerdos de la cumbre configuraban la respuesta política más universal y articulada para establecer un régimen internacional de cooperación, cuyo objetivo era alcanzar la plena incorporación de la dimensión ambiental al desarrollo.

Los cinco acuerdos fueron:

- La Declaración de Río sobre Medio Ambiente y el Desarrollo;
- La Agenda 21;
- La Declaración sobre principios relativos a los bosques;
- El Convenio Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, y
- El Convenio sobre Diversidad Biológica.

Del Convenio Marco sobre Cambio Climático se deriva el PROTOCOLO DE KYOTO acordado en 1997 pero que entró en vigor apenas en 2005. Su objetivo: conseguir reducir un 5,2% las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) globales sobre los niveles de 1990 para el período 2008-2012.

Cabe destacar que EEUU, país líder de la economía mundial y también de sus emisiones (ahora 20% del total, pero en una época alcanzaron hasta 42%), lejos de aceptar y ratificar el protocolo, se retiró en el 2001 alegando que el mismo supone una carga intolerable para su economía. En el 2002, el Presidente George W. Bush presentó una alternativa al protocolo basado en medidas voluntarias y en una reducción gradual y moderada a largo plazo de los gases contaminantes mediante estímulos fiscales a la industria.

Lejos aún del cumplimiento de la meta establecida, en 2007 los representantes de más de 180 países asistieron entre el 3 y el 14 de diciembre a la CONFERENCIA DE BALI, en Indonesia, para debatir la futura estrategia internacional contra el cambio climático en el marco de la ONU con la idea de trazar una *hoja de ruta para la escena post-Kyoto*, Protocolo que, como dijimos, tocará a su fin el año 2012.

Alejandro Nadal (2007, 19 dic.), nada complaciente, calificó esta reunión simple y llanamente de *farsa*, una *farsa trágica* en la que se “desperdió la oportunidad de implementar las enseñanzas de los últimos 10 años”.

Y es que la conferencia de Bali estuvo dominada por las divisiones entre bloques de naciones. Por un lado, Estados Unidos, Australia, Japón y Canadá rechazaron desde el principio la inclusión de metas cuantitativas para la reducción de emisiones de GEI que si era apoyada por la Unión Europea, China, India. Por otro, Washington exigió que las economías emergentes adopten compromisos firmes de reducciones de GEI y éstas pidieron cooperación técnica real y asistencia financiera para comprometerse. Al final, el plan negociado en Bali es una desaliñada mescolanza de planteamientos vagos sobre todos estos puntos.

Para completar, a unas cuantas horas de concluida la conferencia de Bali, la Casa Blanca emitió un comunicado aclarando que el texto aprobado no cambia en nada la posición de los estadounidenses.

Es lamentable. Pero es preciso reconocer que no hemos adelantado mucho. Y no lo hemos hecho, entre otras cosas, porque la arquitectura de relaciones internacionales que se ha construido en torno a los problemas ambientales, es claramente deficitaria. Hay muchas reuniones y algunos avances, pero éstos no alcanzan el ritmo de destrucción de nuestros ecosistemas.

Esta lentitud se debe en parte a la falta de compromiso real de los gobiernos a escala planetaria que a su vez depende de los intereses en juego y de algunos prejuicios atávicos como la defensa a ultranza de la soberanía.

### ***3.3. Problemas políticos y conflictos de interés que condicionan la evolución del DAI***

Como bien sabemos el DI tradicional, en su regulación de las relaciones entre Estados, siempre estuvo basado en el reconocimiento y defensa de sus soberanías o, lo que es lo mismo, en la aceptación de una cuasi irrestricta libertad de acción de los Estados dentro de sus correspondientes jurisdicciones territoriales. Actualmente la crisis ecológica por global y por la gravedad de sus consecuencias, entre otros problemas de las RRII como el narcotráfico y el terrorismo, ha comprobado la fragilidad de los límites político-territoriales y la irracionalidad de un énfasis exagerado en la soberanía absoluta de los Estados. Sin embargo, todavía hay que luchar contra prejuicios atávicos en este sentido. La negativa de Estados Unidos de ratificar el Protocolo de Kyoto y su sabotaje a la Conferencia de Bali es el mejor ejemplo.

Pero además, está el enfrentamiento entre el Norte y el Sur.

En términos muy generales, y con propósitos y argumentos casi reiterativos desde la Conferencia de Estocolmo, la *Humania del Sur* se plantea como objetivo principal el asegurar que sus siempre urgentes necesidades de desarrollo no se vean postergadas ni sustituidas por el nuevo énfasis internacional global de la problemática ambiental.

Y como afirma Geigel Lope Bello (*Op. cit.* p.103):

Para entender mejor la posición de los países del Sur –y evitar así caer en su fácil categorización como de inconciencia o insensibilidad conservacionista– conviene aclarar que ya para esos momentos los países en desarrollo habían experimentado en carne propia los riesgos de un desarrollo de espaldas al ambiente (...) pero, independientemente de que pudieran estar plenamente convencidos del imperativo de la conservación ambiental, desde la Conferencia de Estocolmo, los países desarrollados, con un cuarto de la población mundial, estaban acaparando las cuatro quintas partes del total de ingresos.

Para contrarrestar al menos en parte esta aberración, la *Humania del Sur* propone y defiende, a partir de la cumbre de Río, que los recursos económicos y tecnológicos que necesitaban para la protección del ambiente deben provenir de aportes extraordinarios, es decir, distintos de los que vienen recibiendo para el desarrollo, los cuales, de por sí, resultan insuficientes. Y todavía más, esos aportes extraordinarios tienen que ser entendidos como una obligación de justicia, no sólo por las mayores posibilidades del Norte, sino también por su mayor responsabilidad proporcional en los daños causados al ambiente.

Como era fácil de prever, el éxito de la Conferencia de Río y sus “derivados” ha sido objeto de enconadas disputas. De la parte de sus detractores se dice que los documentos aprobados, por la parquedad y ambigüedad de los compromisos contraídos, han estado muy por debajo de los esfuerzos realizados, sin que de ninguna manera se hayan adecuado a la magnitud de los problemas por resolver.

Para algunos ha habido incluso una involución o retroceso con respecto a la Conferencia de Estocolmo en el sentido de que marcó un debilitamiento en la tendencia del DAI a configurarse como una rama autónoma del DI debido sobre todo al concepto de *desarrollo sostenible*, que pudiera hacerlo quedar como un apéndice del derecho al desarrollo.

Sin embargo, en opinión de Geigel Lope Bello es necesario prestar atención al proceso de gestación de las fuentes del DI y su valor potencial. Para él (*Op. cit.*):



Aunque en Río no se hayan adoptado documentos vinculantes –los tratados que se suscribieron sobre el cambio climático y la biodiversidad, aparte de ser demasiado generales ya habían sido convenidos con anterioridad– su declaración, la Agenda 21 y los principios de política ambiental, contienen cantidad de importantísimos compromisos políticos de los Estados en cuanto a sus conductas futuras (...) El puro hecho de que esas medidas hayan sido aprobadas al más alto nivel político significa una oportunidad política única.

Esto nos lleva a considerar el rol de la llamada *Soft law*.

### ***3.4. Las dificultades del proceso de fijación concertada de estándares ambientales y el cumplimiento de dichos estándares. El rol de la soft law***

Las dificultades del proceso de fijación concertada de estándares ambientales y el cumplimiento de dichos estándares están muy ligadas al tema de las fuentes del Derecho Internacional (DI), por cuanto la complejidad del tema está empujando con fuerza para derribar las compuertas que se han opuesto a la consideración de nuevas fuentes.

Siendo el DAI una rama del DI, por supuesto que las fuentes de ambos son las mismas. Por lo general se da por entendido que las fuentes tradicionales del DI están enumeradas en el Art. 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, en vigor a partir del 26 de junio de 1945:

- a) **Las convenciones o tratados internacionales**, normados por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.
- b) **La costumbre internacional**. Comportamiento habitual de los Estados. Supone la convicción de la necesidad jurídica de esa conducta: *Opinio iuris*.
- c) **Los principios generales del Derecho**. Máximas abstractas con el valor de verdades jurídicas, trascendentales, objetivas y evidentes, independientemente de que consten o no en forma escrita.
- d) **Las decisiones judiciales y las doctrinas** como medios auxiliares.

Sin embargo, en la categoría de fuentes no tradicionales, muy importantes para el desarrollo del DAI, podemos enumerar: las declaraciones unilaterales de los Estados, las decisiones normativas de ciertas organizaciones internacionales intergubernamentales, considerándolas por separado de las anteriores, las resoluciones de la

ONU, y otros instrumentos aprobados en el seno de diversas organizaciones internacionales e intergubernamentales y/o no gubernamentales, así como en importantes conferencias mundiales o regionales, a todos los cuales se les suele englobar bajo el anglicismo de *soft law* (derecho blando).

La característica principal del *soft law* es que no es vinculante. Consiste en principios o normas generales, no reglas. Crea y señala las metas a ser alcanzadas en el futuro más que compromisos actuales, programas en vez de prescripciones, lineamientos en vez de obligaciones. Tiene por objeto evitar el temor de los Estados al principio de la coerción, y por lo tanto facilita la negociación de instrumentos que de otra manera no verían luz. Constituye un camino para el desarrollo futuro de *hard law* (derecho duro), en tanto que sus instrumentos pueden dar lugar a nuevas disposiciones de tratados, normas consuetudinarias y principios generales.

Según Geigel Lope-Bello (*Op. cit.*):

El auge del *soft law* en el DAI refleja por un lado, el deseo y la necesidad de innovar y por el otro, el doble temor a que el DAI pueda resultar demasiado rígido frente a la realidad del Tercer Mundo (o *Humana del Sur*), y al mismo tiempo, incapaz de adaptarse a los cambiantes condiciones de los problemas objeto de regulación.

Además de los convenios marco, que contemplan su más inmediata precisión y aplicación a través de los ordenamientos jurídicos domésticos, los modernos acuerdos ambientales recurren a menudo a variados incentivos específicamente diseñados para atraer a Estados renuentes a firmar o con especiales dificultades para incorporarse a algún régimen ambiental internacional.

El más importante de esos incentivos es el del establecimiento de un régimen diferencial de estándares y obligaciones, en función de las características peculiares de cada país, en especial su nivel de desarrollo económico, industrial y tecnológico. Un régimen así, equivale a la priorización por parte del DAI de la equidad por encima de la igualdad.

La conveniencia de comenzar por convenios marco para enfrentar asuntos de naturaleza política y laborioso consenso se ha visto repotenciada cuando es aplicada a problemas ambientales caracterizados por una singular complejidad científica. Por lo general, tal como ocurrió con la evolución del régimen jurídico para la protección de la capa de

ozono, los avances en la comprensión científica del problema incrementan su receptividad política y, por tanto, influyen en la redefinición jurídica. De esta manera, sin tener que modificar los compromisos generales de los convenios marco, las obligaciones más específicas de sus protocolos de aplicación están en capacidad de reflejar cada nuevo umbral de conocimiento.

Pero la proliferación de acuerdos ambientales por sí sola no puede frenar la degradación del ambiente. Según Cristina Carbona (*Op. Cit.*):

(...) en estos momentos existen unos 500 tratados multilaterales en materia ambiental. El principio de que la autonomía de los tratados conlleva necesariamente la autonomía de los órganos que se han creado para gestionar esos tratados es algo realmente demencial, porque eso significa que cada tratado sigue su vida, algunas veces de manera contradictoria con la evolución de otros tratados y desde luego sin generar las necesarias sinergias.

Hace falta la adecuada correspondencia entre ellos, de los compromisos que ellos consagran con los problemas que se quiere enfrentar, y por supuesto, que los Estados se comporten de conformidad con los compromisos adquiridos.

Para asegurarse de esto último, el DAI suele valerse de dos técnicas de supervisión: El monitoreo u observación sistemática y la presentación de informes. Pero es evidente que resulta invaluable el aporte que puedan hacer las ONGs en todas las etapas.

Ante este panorama, no es exagerado decir que una multitud de muy disímiles ONGs han llegado a desempeñarse como las *promotoras* y *protagonistas* más eficientes de la formulación y supervisión del cumplimiento de los instrumentos del moderno DAI.

### ***3.5. El papel de las ONG's como factores de presión***

Según Geigel Lope-Bello (*Op. cit.*), ni el DI ni la teoría de las RRII suelen reconocer personalidad jurídica internacional a las ONGs. Sin embargo, éstas poco a poco han logrado alcanzar una legitimidad, que en ciertos aspectos casi pudiera compensar su naturaleza extralegal en la arena internacional. En su opinión:

Por su moderna trascendencia, a estas organizaciones se las considera el principal cauce por el cual se manifiesta la aspiración mundial de

proteger el ambiente y, al mismo tiempo, sus más celosos guardianes. Así, paradójicamente, aunque todavía no se les valore como personas jurídicas internacionales en el sentido estricto de la expresión, nadie puede discutir que, por sus muchos roles asumidos, las ONGs son de los más importantes actores del DAI.

Veamos a continuación algunas manifestaciones prácticas de sus varias funciones, teniendo en cuenta que, por supuesto, éstas son asumidas en muy distinta medida, dependiendo de sus recursos, intereses y características propias a cada organización:

- Tomar la iniciativa en la identificación y evaluación de ciertos problemas ambientales internacionales.
- Servir de puente entre la comunidad científica y la política.
- Ejercer presiones directas sobre los propios Estados o sobre las organizaciones intergubernamentales.
- Participar, bajo el status de observadores, en reuniones internacionales donde se elaboran los acuerdos ambientales y, por tanto, colaborar en la definición de estándares y normas conservacionistas, que luego pueden ser incorporados a los tratados.
- Vigilar el cumplimiento de los convenios ambientales.

## **Conclusión**

La humanidad afronta una nueva amenaza tan grave como una hecatombe nuclear: la inquietante posibilidad de pasar el punto crítico de recalentamiento de la Tierra, lo cual lamentablemente aún no genera un cambio importante en el Sistema Internacional, como sí fue el caso con la Guerra Fría.

Sin embargo, la actuación protagónica de las ONGs ambientalistas nos permite argumentar a favor de invertir la lectura tradicional de las Relaciones Internacionales, en el sentido de valorar las acciones que puedan acometerse de “abajo hacia arriba”.

*Esto potencia o debería potenciar el espíritu de participación en la búsqueda de solución de los problemas ambientales. El medio ambiente es un derecho pero es también una responsabilidad de todos y cada uno de los habitantes de la tierra. Quizás el problema más difícil radica en cambiar los “vicios culturales” propios del modelo de desarrollo predominante basado en el incesante aumento de la producción y el consumo, misión en la que resulta necesaria la*

*implicación de los medios de comunicación, las instituciones de educación y todas las administraciones públicas.*

Un individuo consciente y activo llama a la conciencia y a la acción de otros individuos que, organizados, pueden y deben ejercer presión sobre sus gobiernos y sobre la propia comunidad internacional.

Precisamente “desde abajo” se viene gestando un movimiento que busca erradicar el concepto de *desarrollo*, sustentable o no, pues éste surgió con el proyecto moderno que dio lugar a la crisis ecológica actual. Sus propulsores, seguidores de Ivan Ilich y su interlocutor Jean Robert, insisten en que la idea de *desarrollo sustentable* lleva implícita una contradicción de términos.

En esta revista pueden leerse trabajos de esta línea de pensamiento escritos por nuestro editor asociado Elías Capriles, digno exponente latinoamericano, y Jean Claude Besson y Claude Llena, miembros del Grupo Francés de Decrecimiento iniciado por Alain de Benoist y Serge Latouche.

## Notas

<sup>1</sup> El IPCC fue creado en 1988 por la Organización Meteorológica Mundial (OMM) y el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) con el objeto de evaluar la información científica, técnica y socioeconómica relevante para la comprensión del cambio climático, sus impactos potenciales, y las opciones de adaptación y mitigación.

<sup>2</sup> [www.unep.org/sudan](http://www.unep.org/sudan)

## Referencias

Ban Ki Moon (2007, Julio 16). A Climate Culprit in Darfur. *The Washington Post*; p. A15.

Bergareche, B. (2007, agosto 5). La ONU vincula el conflicto con el cambio climático. *El correo digital*. Revisado febrero 2008. Disponible: <http://www.elcorreodigital.com/vizcaya/20070805/mundo/vincula-conflicto-cambio-climatico-20070805.html>

Carbona, C. (2006). La dimensión ambiental de las relaciones internacionales. Revisado febrero 2008. Disponible: <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/1052.asp>

Cardozo, E. (1998). Las RRII y el nuevo espacio político. En: *Perfiles Internacionales*. Nueva Época. Nos 1y 2. FACES - UCV.

\_\_\_\_\_. (2000). Notas para (re) pensar el conflicto y la política mundial. En: *Revista Venezolana de Relaciones Internacionales* N 2. FACES – UCV.

- Capriles, E. (1994) *Individuo, Sociedad, Ecosistema: Ensayos sobre Filosofía, Política y Mística*. Mérida: ULA.
- EP (2008, marzo 11). La UE alerta: El cambio climático incrementará la presión migratoria. *europapress.es*. Consultado 11 de marzo de 2008. Disponible: <http://www.europapress.es/epsocial/00313/20080310192914/ue-alerta-cambio-climatico-incrementara-presion-migratoria.html>
- Ferrigni, Y., Guéron, C., y Guéron, E., (1973). *Hipótesis para el estudio de una política exterior. Estudio de Caracas. Política y gobierno*. Vol. 8 Tomo 2. Caracas: Imprenta Universitaria. UCV.
- Geigel Lope Bello, N. (1997). *Derecho ambiental internacional*. Caracas: Ediciones de la Universidad Simón Bolívar.
- Gore, A. (2007). *Una verdad incómoda*. Traducción Rafael González del Solar Barcelona: Gedisa.
- Hollis, S. y Smith, M. (1991). *Explaining and understanding international relations*. London: Clarendon Press-Oxford University Press.
- Lovelock, J. (2007). *La venganza de la tierra. La teoría de GAIA y el futuro de la humanidad*. Traducción de Mar García Puig. Caracas: Planeta.
- Mata C., M. G. (1996). Los modelos conceptuales para el estudio del proceso de toma de decisiones. Su aplicación en los análisis de política exterior venezolana (mimeo).
- \_\_\_\_\_. (2004). De lo que no cambió y debería cambiar después del 11 de septiembre. En: Mata Carnevali, M. Gabriela (compiladora). *Racismo y terrorismo: ¿Dialéctica de la globalización?* Mérida: Instituto Merideño de Cultura.
- Nadal, A. (2007, 19 dic). Farsa trágica en Bali. *La Jornada*. Revisado: marzo 2008. Disponible: <http://www.jornada.unam.mx/2007/12/19/index.php?section=opinion&article=027>
- Pachauri, R. K (2007) Discurso de aceptación del Premio Nóbel de la Paz 2007. Revisado: marzo 2008. Disponible: [http://nobelprize.org/nobel\\_prizes/peace/laureates/2007/ipcc-lecture.html](http://nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/2007/ipcc-lecture.html)
- Thiébaud, D. y Halifa Legrand S. (2008). Atlas eco 2008. *Le Nouvel Observateur*.
- Wallis, D. (2007, febrero 5). Global Warming to Hit Poor Worst, Says U.N.'S Ban, *Reuters*. Revisado febrero 2008. Disponible: <http://www.washingtonpost.com/wpdyn/content/article/2007/02/05/AR2007020500273.html>
- Taibo, C. (2002) *Guerra entre Barbaries. Hegemonía norteamericana, terrorismo de Estado y resistencias*. Madrid: Ed. Punto de Lectura
- Tomassini, Luciano (1991). *La política internacional en un mundo post moderno*. GEL Buenos Aires.