

---

YOAN MOLINERO GERBEAU

---

# El medioambiente en las Relaciones Internacionales



EDITORIAL  
SÍNTESIS

EL MEDIOAMBIENTE  
EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Colección:  
*Estudios y Relaciones Internacionales*

---

Coordinador:  
PEDRO A. MARTÍNEZ LILLO



Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con autorización de los titulares de la propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs. Código Penal). El Centro Español de Derechos Reprográficos ([www.cedro.org](http://www.cedro.org)) vela por el respeto de los citados derechos.

EL MEDIOAMBIENTE  
EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES

YOAN MOLINERO GERBEAU



Consulte nuestra página web: **www.sintesis.com**  
En ella encontrará el catálogo completo y comentado

Reservados todos los derechos. Está prohibido, bajo las sanciones penales y el resarcimiento civil previstos en las leyes, reproducir, registrar o transmitir esta publicación, íntegra o parcialmente, por cualquier sistema de recuperación y por cualquier medio, sea mecánico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o por cualquier otro, sin la autorización previa por escrito de Editorial Síntesis, S. A.

© Yoan Molinero Gerbeau

© EDITORIAL SÍNTESIS, S. A.  
Vallehermoso, 34. 28015 Madrid  
Teléfono: 91 593 20 98  
www.sintesis.com

ISBN: 978-84-1357-203-1  
Depósito Legal: M. 14.283-2022

Impreso en España - Printed in Spain

# Índice

PRÓLOGO. EL MUNDO COMO CAMPO DE BATALLA. LA LARGA HISTORIA DE LAS CRISIS CLIMÁTICAS Y LA NATURALEZA BARATA EN EL SISTEMA WESTFALIANO .....	9
La centralidad de la crisis climática en las relaciones internacionales .....	9
El ascenso de la ecología-mundo capitalista .....	11
La crisis climática y la hegemonía estadounidense .....	16
Hacia la gestión planetaria y el muro climático global .....	19

## PARTE I

### EL MEDIOAMBIENTE EN LA DISCIPLINA DE RELACIONES INTERNACIONALES

1. TEORÍA VERDE .....	25
1.1. El medioambiente en las relaciones internacionales: de periférico a central .....	26
1.2. Teoría verde: introduciendo el ecocentrismo como eje para la construcción de unas relaciones internacionales alternativas .....	28
1.3. Aportes de la teoría verde al estudio de “lo internacional” .....	30

1.4. Rasgos esenciales de la teoría verde .....	31
1.5. Cuestiones para la reflexión .....	35
2. ANTROPOCENO .....	37
2.1. La perspectiva antropocénica .....	38
2.2. La discusión antropocénica .....	39
2.3. Relatos complementarios y opuestos al Antropoceno .....	42
2.4. El discurso del Antropoceno en las relaciones internacionales .....	46
2.5. Cuestiones para la reflexión .....	47
3. EL MEDIOAMBIENTE EN LA TRADICIÓN REALISTA .....	49
3.1. La tradición realista de relaciones internacionales .....	50
3.2. El medioambiente en la tradición realista .....	51
3.3. La incorporación del medioambiente en las agendas realistas de seguridad .....	54
3.4. Alcance del enfoque realista sobre el medioambiente .....	56
3.5. Cuestiones para la reflexión .....	58
4. EL MEDIOAMBIENTE EN LA TRADICIÓN LIBERAL .....	59
4.1. La tradición liberal de relaciones internacionales .....	60
4.2. Liberalismo y medioambiente .....	61
4.3. Regímenes internacionales de gestión del medioambiente .....	64
4.4. Límites ecológicos al crecimiento y sostenibilidad .....	67
4.5. Cuestiones para la reflexión .....	69
5. EL MEDIOAMBIENTE EN LA TRADICIÓN ESTRUCTURALISTA .....	71
5.1. La tradición estructuralista de relaciones internacionales .....	72
5.2. El medioambiente en la teoría del sistema-mundo .....	74
5.3. La fractura metabólica .....	77
5.4. Ecología-mundo .....	79
5.5. Cuestiones para la reflexión .....	81

PARTE II  
 LA INCORPORACIÓN  
 DEL MEDIOAMBIENTE EN LOS DEBATES  
 DE LA SOCIEDAD INTERNACIONAL

6. NACIONES UNIDAS: IMPULSANDO UNA AGENDA INTERNACIONAL POR EL MEDIOAMBIENTE .....	85
6.1. Naciones Unidas en el sistema internacional .....	86
6.2. Las conferencias de Naciones Unidas por el medioambiente: estableciendo una agenda internacional .....	87
6.3. El Programa de Naciones Unidas para el Medioambiente .....	91
6.4. La acción de Naciones Unidas contra el cambio climático .....	93
6.5. Cuestiones para la reflexión .....	95
7. ACTORES INTERNACIONALES NO ESTATALES Y MOVIMIENTOS TRANSNACIONALES EN DEFENSA DEL MEDIOAMBIENTE .....	97
7.1. Principales ONG medioambientales transnacionales: el Fondo Mundial para la Naturaleza, Greenpeace y Amigos de la Tierra .....	98
7.2. El Fondo Mundial para el Medioambiente .....	102
7.3. Movimientos indigenistas, antiextractivistas y ecofeministas .....	103
7.4. Fridays for Future: jóvenes de todo el mundo alzándose contra el cambio climático .....	108
7.5. Cuestiones para la reflexión .....	109
8. POLÍTICA MEDIOAMBIENTAL DE LOS PRINCIPALES ORGANISMOS INTERGUBERNAMENTALES Y SUPRANACIONALES .....	111
8.1. Organizaciones supranacionales vs. organizaciones intergubernamentales .....	112
8.2. Políticas medioambientales de la Unión Europea .....	113
8.3. Políticas medioambientales de la Unión Africana .....	116
8.4. Políticas medioambientales del MERCOSUR .....	119
8.5. Cuestiones para la reflexión .....	122



PARTE III  
ESTUDIOS DE CASOS

9. SEGURIDAD MEDIOAMBIENTAL Y SEGURIDAD HUMANA: PRINCIPALES DESAFÍOS	125
9.1. Agricultura global: de la revolución verde a las crisis alimentarias ...	126
9.2. Desertificación y sequías .....	128
9.3. Deforestación .....	130
9.4. Protección a la biodiversidad .....	133
9.5. Cuestiones para la reflexión .....	135
10. EL NEXO ENTRE LAS MIGRACIONES HUMANAS Y EL MEDIOAMBIENTE .....	137
10.1. La migración humana como fenómeno internacional .....	138
10.2. El medioambiente como factor impulsor de migraciones .....	139
10.3. ¿Migraciones medioambientales? ¿Refugiados climáticos? .....	142
10.4. Las poblaciones del océano Pacífico frente al cambio climático .....	143
10.5. Cuestiones para la reflexión .....	146
11. LOS <i>COMMONS</i> O BIENES COMUNES DE LA TIERRA .....	147
11.1. El debate en torno al concepto de los <i>commons</i> o bienes comunes de la tierra .....	148
11.2. La Antártida .....	150
11.3. El proyecto Yasuní-ITT .....	152
11.4. Los desastres nucleares de Three Mile Island, Chernóbil y Fukushima ..	155
11.5. Cuestiones para la reflexión .....	157
12. CONCLUSIONES .....	159
12.1. El medioambiente en los paradigmas de relaciones internacionales ..	160
12.2. La gobernanza medioambiental global .....	162
12.3. De lo abstracto a lo concreto: las migraciones humanas y el gobierno de los <i>commons</i> .....	164
12.4. ¿Un futuro distópico o esperanzador? .....	165
BIBLIOGRAFÍA .....	167

# 6

## *Naciones Unidas: impulsando una agenda internacional por el medioambiente*

Los precedentes capítulos han perseguido abordar el rico debate teórico existente en la disciplina de relaciones internacionales sobre cómo enfocar o integrar el medioambiente en los análisis sobre “lo internacional”. Sin embargo, esta discusión, lejos de quedar reducida al ámbito académico, ha permeado al conjunto de la sociedad internacional, de cuyas acciones y propuestas ha dependido el abordaje material de la cuestión. De entre la atomizada amalgama de actores involucrados en la gobernanza medioambiental mundial cabe sin duda destacar la acción de uno: Naciones Unidas.

Organización internacional por excelencia, hogar de las grandes discusiones intergubernamentales a la par que eje central de numerosos regímenes internacionales que pivotan en torno a la red de organismos y tratados que cobija, Naciones Unidas ha sido absolutamente indispensable a la hora de situar la cuestión medioambiental en la agenda internacional. Muchas veces señalada como impulsora decisiva, otras veces tachada de tibia o conservadora en su enfoque, lo cierto es que ninguna organización ni Estado ha abordado la gestión del medioambiente con tanto ahínco como Naciones Unidas.

Este capítulo estará dedicado a estudiar la agenda y las acciones internacionales impulsadas por Naciones Unidas para establecer una gobernanza medioambiental coordinada. Con ese objetivo, el primer apartado perseguirá ubicar al lector sobre qué es Naciones Unidas y qué función ha cumplido en el sistema internacional. Seguidamente, se procederá a analizar el abordaje de la cuestión medioambiental por parte de esta organización atendiendo a las grandes conferencias organizadas y a la evolución del debate planteado. Tras ello, en el tercer apartado se estudiará la acción de la principal agencia creada por Naciones Unidas para tratar los asuntos medioambientales internacionales: el Programa de Naciones Unidas para el Medioambiente (PNUMA). A continuación, el cuarto apartado tratará la cuestión del cambio climático y las iniciativas

de Naciones Unidas para mitigarlo. Finalmente, al igual que en el resto de los capítulos, se plantearán una serie de cuestiones para la reflexión.

## **6.1. Naciones Unidas en el sistema internacional**

Naciones Unidas surge tras la Segunda Guerra Mundial, impulsada por los vencedores del conflicto, cuya intención pasaba por crear una organización que garantizara la paz y seguridad internacionales. No fue el primer precedente histórico en este sentido, pues ya en 1919, tras la Primera Guerra Mundial, las potencias victoriosas crearon la Sociedad de Naciones con la misma intención, pero con diferente resultado. De ese fracaso se extrajeron numerosas lecciones que implicaron el establecimiento de una serie de órganos y funciones destinadas a garantizar de forma efectiva el mantenimiento de la paz mundial en la nueva organización naciente.

Como indica Jiménez Redondo (2001), la carta fundacional de la organización será muy clara en sus objetivos, indicando no solo el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales como eje de su acción, sino también disponiendo de un sistema para la toma de medidas coercitivas colectivas destinado a garantizarlas. El órgano encargado de adoptar estas decisiones será el Consejo de Seguridad, formado por cinco miembros permanentes con derecho de veto (los ganadores de la contienda mundial, es decir, Estados Unidos, la Unión Soviética, Francia, Gran Bretaña y, además, China) más diez no permanentes (desde 1963, pues en sus inicios fueron seis).

Pero la organización no se limitará a este cometido, ya que una de sus grandes aspiraciones será la de ejercer de gran foro mundial para que los Estados puedan reforzar lazos, dirimir todo tipo de disputas y adoptar medidas colectivas. Para ello se establecerá la Asamblea General, donde estarán representados en igualdad todos los Estados del planeta al disponer, sin importar su extensión o volumen poblacional, de un voto cada uno. Esta norma será debida a la primacía del principio de igualdad soberana que se unirá a los principios de no injerencia en los asuntos internos y la promoción de la resolución pacífica de conflictos como pilares ideológicos de la organización.

Aparte de estos dos órganos fundamentales, la organización contará con el Consejo Económico y Social (ECOSOC), que representa su voluntad de no limitarse al terreno de la seguridad, sino de abarcar todo tipo de problemáticas que afecten tanto a los Estados como a la sociedad internacional en su conjunto. Además, también se establecerá el Tribunal Internacional de Justicia como órgano judicial de la organización, destinado tanto a resolver controversias entre Estados como a actuar en aquellos casos de política doméstica donde los propios gobiernos así lo soliciten.

Por último, además del Consejo de Administración Fiduciaria, órgano en desuso por haber sido creado para promover el autogobierno de los territorios coloniales bajo

fideicomiso, Naciones Unidas se compone de una extensa amalgama de agencias, programas y organismos especializados. Los primeros son creados directamente por la organización para llevar a cabo diversas tareas o para coordinar la gestión de determinados tratados mientras que los últimos son organizaciones internacionales que se adhieren mediante acuerdos al “paraguas” de Naciones Unidas. Algunos de los casos más conocidos lo constituyen la Organización Mundial de la Salud (OMS) o la Organización Internacional del Trabajo (OIT), por ejemplo.

Al final, con el tiempo, tal como señala Conca (2015: 2), “las Naciones Unidas han sido el único foro plausible para abordar ampliamente los retos mundiales”. Lo cierto es que, a excepción de entes regionales como la Unión Europea o la Unión Africana, en rara ocasión los debates multilaterales o la toma de decisiones de orden transnacional se producen fuera del ámbito de la organización. De hecho, como indica Murthy (2020: 399), “la relación entre el sistema internacional y las Naciones Unidas ha llegado a ser tal que sería difícil analizar el uno sin el otro”, lo que da cuenta del rol fundamental que esta cumple en la sociedad internacional.

Más allá de sus objetivos iniciales, es innegable el hecho de que Naciones Unidas ha ocupado un espacio absolutamente central en las relaciones internacionales gracias a su capacidad de adaptación, a su ambición y, claro está, al apoyo de la propia comunidad de Estados, que han visto en ella, pese a sus imperfecciones, un espacio útil para tratar todas aquellas cuestiones que trascienden el ámbito doméstico.

Hablar de su relevancia, sin embargo, no implica negar sus debilidades u ocultar sus fracasos (véase el genocidio de Ruanda o la invasión de Irak por parte de Estados Unidos en 2003), muchas veces identificados en la literatura como una de sus señas de identidad (Muldoon *et al.*, 2005), pero sería imposible comprender el funcionamiento de la sociedad internacional sin atender al papel jugado por esta organización, pieza absolutamente clave en el tablero mundial.

Todo ello viene comprobado, como podrá verse en el siguiente apartado, de manera especial en el campo del medioambiente, un área en la que Naciones Unidas ha sido fundamental creando normas y valores que han orientado y definido la acción global de protección de la naturaleza (Murthy, 2020).

## **6.2. Las conferencias de Naciones Unidas por el medioambiente: estableciendo una agenda internacional**

Si tuvieran que elegirse una fecha y un lugar para indicar cuándo y dónde Naciones Unidas empezó a desarrollar un efectivo rol de liderazgo en la conformación de la gobernanza medioambiental global, la mayoría de los expertos coincidirían en señalar Estocolmo 1972, por la puesta en marcha de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano.

Ciertamente, como indica Nelson (2007), sería incorrecto decir que la Conferencia de Estocolmo, también conocida como “Cumbre de la Tierra”, fue la primera vez que Naciones Unidas se interesó por el medioambiente, pues un año antes, en 1971, la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) lanzó el Programa sobre el Hombre y la Biosfera, destinado a mejorar la vinculación entre los seres humanos y el entorno. De hecho, Estocolmo 72 no surgió de la nada, sino que, como explican Farmbry y Manorahan (2007), fue un evento que empezó a gestarse en el 68, cuando Åström, el representante permanente de Suecia en Naciones Unidas impulsó la aprobación, por parte de la Asamblea General, de la Resolución 2398 (XXIII), que convocó dicha conferencia.

La importancia de Estocolmo 72 radica en el hito que constituye, pues fue la primera vez que 113 Estados se reunieron en un foro global durante 11 días para establecer medidas conjuntas de protección del medioambiente. Además, unas 255 organizaciones no gubernamentales (ONG) de todo el mundo participaron tanto en las rondas previas como durante la propia conferencia como observadoras, mostrando el creciente interés de la sociedad civil por la temática medioambiental.

El resultado de la conferencia fue nada desdeñable pues, a la Declaración de Acción aprobada, cabe sumarle la creación del PNUMA, el que hasta la fecha es el principal órgano de gestión internacional del medioambiente, como podrá verse en el siguiente apartado de este capítulo.

Pero la influencia de la Cumbre de la Tierra fue más allá de estos hitos dado que, a nivel normativo, sirvió decisivamente para impulsar una conciencia mundial por el cuidado del medioambiente en todos los ámbitos. Sirva a modo de ilustración el dato que señala que más de un 60% de los tratados y acuerdos intergubernamentales vinculados al medioambiente han sido firmado tras esta fecha (Nelson, 2007) o que, tras la cumbre, más de 100 Estados crearon ministerios y/o agencias gubernamentales por el cuidado del medioambiente (Farmbry y Manorahan, 2007).

En definitiva, Estocolmo 72 fue un evento determinante, pues hizo que el medioambiente entrara en la agenda internacional iniciando una gobernanza medioambiental global que, desde entonces, pivotará en torno al sistema de Naciones Unidas.

Como indica Conca (2015), tras estos eventos, los grandes avances en la materia vendrán siempre de la mano de una gran conferencia, por lo que estas constituyen el mejor punto de referencia para establecer una buena cronología de la evolución del sistema de gobernanza medioambiental global.

Sin embargo, antes del siguiente gran evento, la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medioambiente y el Desarrollo que tendrá lugar en Río de Janeiro en 1992, cabe mencionar otro hecho decisivo para la gestión mundial del medioambiente: la producción del informe “Nuestro Futuro Común” en 1987.

En 1983, mediante la Resolución 38/161, la Asamblea General de Naciones Unidas decidió crear la Comisión Mundial sobre el Medioambiente y el Desarrollo, más tarde

conocida como la “Comisión Brundtland” por estar presidida por la presidenta de Noruega, Gro Harlem Brundtland.

El cometido de esta comisión, impulsada un decenio después de Estocolmo 72, era el de avanzar en lo trabajado en la Cumbre de la Tierra, estudiando el estado mundial de la cuestión para formular propuestas de intervención concretas que permitieran impulsar una acción internacional efectiva por el cuidado medioambiental. El documento producido, conocido como “Informe Brundtland” tendrá más de 400 páginas divididas en tres grandes bloques: preocupaciones comunes, tareas comunes y esfuerzos comunes. Sin duda, estos contenidos serán determinantes por dos razones: por un lado, servirán de guía de acción para la Cumbre de la Tierra de Río 92 y, por el otro, darán lugar a un concepto que configurará el enfoque hegemónico internacional sobre el medioambiente, el “desarrollo sostenible”.

Para evitar repeticiones, no se profundizará en la cuestión de la sostenibilidad, pues ya ha sido ampliamente tratada en el capítulo 4, pero cabe resaltar aquí, a modo de recordatorio, que se refiere a un concepto que romperá la, hasta entonces, imperante creencia de que el cuidado del medioambiente iba en detrimento del desarrollo. Tras Brundtland, crecimiento económico y protección medioambiental no solo no serán ya excluyentes, sino que se reforzarán mutuamente, apareciendo desde entonces en los grandes planes de desarrollo como los Objetivos de Desarrollo del Milenio o la Agenda 2030.

Río 92 adoptará este marco (incorporando la palabra *desarrollo* al nombre de la conferencia) y ampliará notablemente los objetivos planteados en Estocolmo 20 años antes. El contexto en el que esta cumbre tendrá lugar será completamente diferente. Tras dos décadas de acción medioambiental, la conciencia ciudadana será mucho mayor; además, el fin de la Guerra Fría permitirá a la comunidad internacional salirse del marco securitario y abarcar otras temáticas no solo con mayor profundidad, sino también con un mayor consenso.

Para Conca (2015), tras casi 50 años de gobernanza medioambiental global, es posible afirmar que el mayor salto se produjo en Río 92, al suponer el asentamiento de la cuestión en la agenda internacional y un fuerte impulso a la toma de medidas concretas.

A Río asistieron 172 Estados, más de 2400 ONG y hasta 10 000 periodistas para cubrir el evento, mostrando una importante evolución desde Estocolmo 72, reflejo de los importantes cambios producidos en la esfera internacional. La trascendencia de la conferencia fue más allá de sus “productos clave”, pues sirvió para impulsar la toma de decisiones nacionales, así como para fortalecer una conciencia global sobre el cuidado medioambiental. Pero si hay que destacar una serie de iniciativas fundamentales derivadas de este evento, cabe referirse a las siguientes:

- *Declaración de Río*: vinculó los derechos humanos, la erradicación de la pobreza, la participación de la mujer, los jóvenes y las comunidades indígenas con el cuidado del medioambiente, incitando a promover un libre comercio “sostenible”.

- *Agenda 21*: es un extenso documento de más de trescientas páginas con propuestas concretas en áreas como el transporte o las políticas de desechos. Se estima que unas 6000 ciudades y unos 80 países (muchos del Sur) introdujeron planes medioambientales en línea con lo propuesto en el documento (Nelson, 2007).
- *Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CM-NUCC)*: por primera vez la comunidad internacional abordaba la cuestión del cambio climático, contando con 165 países firmantes.
- *Convenio sobre la Diversidad Biológica*: 183 países ratificaron este convenio para preservar hábitats y especies.
- *Comisión sobre Desarrollo Sostenible*: este organismo fue creado con el objetivo de implementar la Agenda 21 asesorando a gobiernos, empresas y ONG para promover el desarrollo sostenible, pero no se limitará a ello pues formará parte del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (ECOSOC), integrándose en el sistema de Naciones Unidas.

La trascendencia de Río 92 tendrá que ver no solo con todos los éxitos aquí reseñados, sino también con la “atmósfera” que generó, pues al producirse en un momento histórico tan especial como es el fin de la Guerra Fría, insufló de optimismo a la comunidad internacional, mostrando que podrían concertarse grandes acuerdos en determinadas áreas. Lamentablemente, con el paso del tiempo, esta Segunda Cumbre de la Tierra quedará para el recuerdo como un evento atípico, pues su sucesora, la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (también conocida como Río +10), que tendrá lugar en Johannesburgo en 2002, estará teñida de pesimismo.

Río 92 será recordado como un evento mítico pese a que los grandes acuerdos ahí concertados demostraran ser insuficientes, ya que, años después, todos los indicadores medioambientales continuaron experimentando una clara evolución negativa (Nelson, 2007). Esto mostró la necesidad de seguir avanzando hacia la adopción de medidas más contundentes para luchar contra el cambio climático, la pérdida de biodiversidad o la desertificación, entre otros. Sin embargo, en 2002, el clima internacional será absolutamente diferente.

Los atentados del 11S harán que la agenda securitaria retorne a predominar en la esfera internacional (Parraguez Kobek, 2008), haciendo que temas como el medioambiente desaparezcan de la lista de prioridades de los Estados. Así pues, la conferencia, como sugieren Farmbry y Manorahan (2007) será un “desastre”, pues a la mala organización habrá que sumarle una manifiesta falta de voluntad de los Estados. Si el objetivo central de Johannesburgo 2002 era revisar la Agenda 21, al final se hizo muy por encima, alcanzando un acuerdo de mínimos para una declaración final que, tras la cantidad de enmiendas realizadas por los participantes, resultó ser extremadamente vaga. Por otro lado, su plan de implementación resultó no añadir nada relevante a lo ya existente.



Diez años después, el modelo de gobernanza medioambiental global estaba en punto muerto, algo que atestiguó el siguiente gran evento, la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada de nuevo en Río de Janeiro en 2012 (de ahí que sea también conocida como Río +20).

Como indica Conca (2015), esta conferencia, simbólicamente organizada en el mismo lugar de aquella (ya) mítica conferencia del 92, solo sirvió para visibilizar los límites del marco de Naciones Unidas para abordar y coordinar la gestión global del medioambiente. De esta cumbre solo se produjo un documento final, titulado “El futuro que queremos”, nuevamente lo suficientemente vago y ambiguo como para no implicar cambios de calado.

La siguiente, y hasta ahora última gran conferencia de Naciones Unidas para el medioambiente será la Cumbre sobre el Desarrollo Sostenible, que tuvo lugar en Nueva York en 2015. Las valoraciones sobre este evento han sido dispares, habiendo quienes entienden que fue otro evento insustancial más y quienes indican que su principal producto, la adopción de la Agenda 2030 para el Desarrollo, supuso el plan más ambicioso que se ha propuesto desde Río 92. Lo cierto es que no se dispone aún de suficiente perspectiva histórica para analizar su impacto, pero, atendiendo a los indicadores globales tanto medioambientales como de desarrollo, puede deducirse que sus resultados están siendo extremadamente moderados.

Este recorrido histórico de conferencias por el medioambiente indica para Conca (2015) los límites del sistema, donde pese a haber ciertas voluntades, al no existir mecanismos de control y sanción efectivos, al final no se logran dar los necesarios pasos para proteger la naturaleza y evitar el aumento de las temperaturas globales. No hay que olvidar que Naciones Unidas, pese a todo, es una organización intergubernamental, y, por lo tanto, su agenda no deja de provenir de los Estados. Entonces ¿han tenido alguna utilidad estas conferencias? Se puede afirmar que, si bien Estocolmo y Río sirvieron para crear una conciencia global e integrar el cuidado medioambiental en la agenda internacional, a partir de Johannesburgo, estos eventos tan solo se han hecho eco de las posiciones de unos Estados más centrados en “reciclar viejas decisiones que no han sido propiamente implementadas o en legitimar el *status quo*” (Seyfang y Jordan, 2002: 25).

### **6.3. El Programa de Naciones Unidas para el Medioambiente**

El PNUMA fue sin duda el resultado más tangible de la Conferencia de Estocolmo 72. Y es que su constitución supondrá un hito para la gobernanza medioambiental global, pues será la primera vez que se cree un organismo específico de Naciones Unidas para el cuidado del medioambiente.

Su gestación tendrá un objetivo claro: centralizar la actuación de Naciones Unidas en materia medioambiental y así evitar la atomización de funciones previa. Podrá obser-



vase, sin embargo, por su nombre, que no se trata de una agencia, sino de un programa, lo que redundará en unas atribuciones reducidas, como por ejemplo no tener membresía universal y basarse en una financiación voluntaria, por lo que, pese a disponer de poder ejecutivo, al final tendrá un margen de maniobra muy exiguo.

Se trata de un organismo un tanto extraño, pues los discursos de los Estados, así como del Secretario General de Naciones Unidas, suelen definirlo como la punta de lanza de la gestión mundial del medioambiente; sin embargo, su constitución, altamente limitante, ha reducido al PNUMA a ser un programa menor dentro del sistema de Naciones Unidas. Así pues, pese a que “el PNUMA tiene el claro mandato de ser la institución líder o “ancla” del medioambiente mundial, lo ha hecho con un éxito parcial” (Ivanova, 2005: 7).

Principalmente, se pensó el programa para tratar los temas medioambientales globales y regionales, coordinando el desarrollo internacional de políticas sobre el medioambiente, así como monitorizando y señalando determinados temas que requiriesen especial atención por parte de los Estados o la Comunidad Internacional (Ivanov, 2018). En definitiva, debía de ser, como asegura Ivanova (2005), una institución “ancla”, es decir, un tipo de organismo basado en recopilar información, hacer seguimiento de determinados temas y establecer una agenda que imponga una serie de estándares y guías de acción a los actores involucrados.

Aunque por lo general, sin llegar a ser calificado como un fracaso, gran parte de la literatura ha señalado sus debilidades y limitaciones (Conca, 2015; Ivanov, 2018), lo cierto es que también ha cosechado importantes éxitos.

El PNUMA alberga algunos de los tratados medioambientales internacionales más importantes, como el Convenio sobre la Biodiversidad Biológica o la Convención de Bamako, que prohíbe exportar residuos tóxicos a África. Además, ha sido clave para impulsar la firma del Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono y el Protocolo de Montreal, considerado uno de los mayores éxitos de la gobernanza medioambiental global al haber conseguido reducir notablemente, desde su aplicación, la emisión de contaminantes tales como el CFC, causantes de agujeros en la capa de ozono.

Más allá del impulso de este tipo de tratados, otro instrumento de gran impacto ha sido la publicación de los informes titulados *Perspectivas del medioambiente mundial* (*Global Environmental Outlook*, en inglés), elaborados por científicos de todo el mundo y que han contribuido notablemente a dar sustento empírico al impulso de medidas de protección medioambiental.

Por otro lado, el PNUMA también ha asistido en cuestiones concretas a aquellos gobiernos que lo han solicitado y se ha coordinado con otras agencias de Naciones Unidas en diversos temas. Sin embargo, y aun reconociendo sus importantes éxitos, lo cierto es que no se puede decir que el PNUMA se haya convertido en la gran organización para la protección del medioambiente de la misma manera que lo es la OMS de la salud, por ejemplo.

Una de las razones que explican esto es su ínfima financiación, por debajo, por ejemplo, de la que tienen algunas universidades de Estados Unidos, y otro elemento crucial

lo constituye su ubicación. Al tener el secretariado en Nairobi, está lejos del conjunto de organismos internacionales (principalmente situados en Ginebra o Nueva York), lo que dificulta su coordinación con los mismos, dejando al programa algo aislado geográficamente y con mayores dificultades para atraer a personal altamente cualificado.

Pese a todo ello, Ivanova (2005) cuestiona que el programa haya sido deliberadamente construido como débil e inefectivo fruto de la falta de voluntad de los Estados, pues asegura que fue diseñado como una iniciativa limitada (no debe olvidarse que se estableció en 1972) pero destinada a crecer.

Sin que haya surgido un competidor más fuerte, pero tampoco habiendo logrado asentarse ni como un pilar del orden internacional ni como el eje absoluto de la gobernanza medioambiental global (por ejemplo, no lidera la lucha contra el cambio climático, como se verá en el siguiente apartado), lo cierto es que el PNUMA es fiel reflejo de cómo Naciones Unidas aborda este campo: con éxitos puntuales, pero con más voluntad que efectividad.

#### **6.4. La acción de Naciones Unidas contra el cambio climático**

Además de las conferencias y de la acción llevada a cabo por el PNUMA, Naciones Unidas también ha cumplido un rol central en el que es, a día de hoy, sin duda, el régimen internacional medioambiental que más peso está ganando: el referente a la lucha contra el cambio climático.

Ciertamente, suena incomprensible que la acción contra el ya denominado “mayor desafío de nuestros tiempos” en la propia página web oficial de Naciones Unidas, no haya caído en manos del PNUMA, lo que revela no solo sus límites de acción, sino también la atomización de funciones existente en la organización.

Para abordar esta área de trabajo, la organización dispone de dos grandes instrumentos: el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (conocido como IPCC, por sus siglas en inglés) y la CMNUCC.

Los orígenes del IPCC se remontan a 1988, cuando este grupo fue fundado para revisar, evaluar y producir evidencias científicas sobre el cambio climático. Aunque por aquel entonces, y sobre todo a raíz del impulso de Estocolmo 72, la preocupación por el clima en el ámbito internacional era creciente, no hay que olvidar que también existían fuertes resistencias a admitir el aumento progresivo de la temperatura mundial como un hecho incontestable. El IPCC nace, así, como un esfuerzo por promover la investigación científica mundial con el objetivo de disponer de datos que comprueben no solo la veracidad del fenómeno, sino también su magnitud, orígenes, etc.

Curiosamente, aunque sus impulsores fueron el PNUMA y la Organización Meteorológica Mundial, nunca ha dependido orgánicamente de estas, disponiendo de un amplio margen de maniobra para dirigir sus acciones.

Tras más de 30 años de existencia, existe un cierto consenso a la hora de considerar al IPCC como una iniciativa exitosa. Tanto es así que en 2007 ganó el premio Nobel de la Paz junto con Al Gore.

Lo cierto es que, si nos atenemos a las razones que impulsaron su creación, se puede afirmar que cumplió de lejos con la función que le fue encomendada. Gracias a los informes del IPCC (cinco hasta la fecha, con el sexto previsto para 2022), el cambio climático se ha convertido en un hecho científico irrefutable. Además, como indican Paglia y Parker (2021), entre otros, ha favorecido el establecimiento de nuevas conceptualizaciones (tales como considerar el clima como sistema mundial), se ha erigido como el principal promotor de generación de evidencias científicas sobre la materia y ha sido determinante a la hora de influir sobre gobiernos, organizaciones internacionales y la propia Naciones Unidas, pues su trabajo está en el origen de la decisión de dar pie a la CMNUCC.

Curiosamente, pese a su importancia, es una organización pequeña que cuenta con un secretariado que apenas dispone de una decena de trabajadores. En cambio, su forma de trabajar en red, conectando instituciones científicas de todo el mundo para centralizar datos y producir informes, ha probado ser altamente adaptativa y exitosa.

Sin embargo, el régimen del cambio climático no solo pivota en torno a la evidencia científica, sino que los Estados, impulsados por Naciones Unidas, adoptaron en 1992 la CMNUCC con el objetivo central de “estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera con el fin de impedir interferencias antropogénicas [...] peligrosas en el sistema climático”, tal como reza su propia página web.

El año en que se adoptó no es casualidad, pues su conformación constituye uno de los mayores éxitos de Río 92, si bien la convención no entró en vigor hasta 1994. Hoy día su membresía es universal y dispone de un secretariado, encargado de gestionar la actividad vinculada a la convención y, sobre todo, se compone de las conferencias de las partes (COP, por sus siglas en inglés), órgano supremo de la CMNUCC que reúne, desde 1995, una vez al año a todos sus firmantes para revisar su implementación o negociar nuevas acciones.

Sin duda, la reforma más conocida de la CMNUCC es el Protocolo de Kioto, firmado en 1997 con el objetivo de establecer medidas concretas para frenar la emisión de gases de efecto invernadero e imponer sanciones por su incumplimiento. Este protocolo, que en el fondo supuso la aplicación real de la convención (hasta entonces era muy vaga), ha experimentado un arduo camino hasta su entrada en vigor en 2005, marcado notablemente por la no firma de los Estados Unidos, hecho que generalmente ha sido señalado como su gran debilidad (Hovi *et al.*, 2010).

Desde Naciones Unidas, este protocolo fue calificado como un gran avance, empero, numerosos actores de la sociedad civil lo han calificado de “tibio”. Más allá de que el mayor contaminador del mundo no participe de él, suele achacársele el hecho de plantear metas de reducción de emisiones muy limitadas (un 5% respecto a los niveles de 1990 para los países del centro global) que encima pueden ser “violadas” en virtud de un “mercado de emisiones” según el cual, aquellos Estados que cumplan la cuota pueden vender su excedente