

Miguel Moreno Plata
Una lectura prospectiva de la agenda rio+20:
La emergencia de la gobernanza para el desarrollo sostenible
Revista Xihmai VIII (15), 57-74, enero-junio de 2013

Xihmai

Universidad La Salle Pachuca
xihmai@lasallep.edu.mx
Teléfono: (01771) 7 02 13 ext. 406
Fax: (01771) 7 03 09
ISSN (versión impresa):1870_6703
México

2013

Miguel Moreno Plata

“UNA LECTURA PROSPECTIVA DE LA AGENDA RIO+20: LA EMERGENCIA DE LA
GOBERNANZA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE”.

“READING A PROSPECTIVE OF AGENDA RIO +20: THE EMERGENCE OF
GOVERNANCE FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT”.

Xihmai, año/vol. VIII, número 15
Universidad La Salle Pachuca
pp. 57- 74

Miguel Moreno Plata
Una lectura prospectiva de la agenda rio+20:
La emergencia de la gobernanza para el desarrollo sostenible
Revista Xihmai VIII (15), 57-74, enero-junio de 2013

Miguel Moreno Plata
Una lectura prospectiva de la agenda rio+20:
La emergencia de la gobernanza para el desarrollo sostenible
Revista Xihmai VIII (15), 57-74, enero-junio de 2013

**UNA LECTURA PROSPECTIVA DE LA AGENDA RIO+20: LA EMERGENCIA DE
LA GOBERNANZA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE**

**READING A PROSPECTIVE OF AGENDA RIO +20: THE EMERGENCE OF
GOVERNANCE FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT**

Miguel Moreno Plata
Doctor en Derecho Ambiental y Maestro en Administración Pública.
Actualmente, Profesor Investigador de la
Universidad Autónoma de la Ciudad de México.
miguel.moreno@uacm.edu.mx.

Recibido 6-VIII-2012 * Aceptado 17-XI-2012 * Corregido 08-XII-2012

Resumen

El propósito fundamental de este trabajo consiste en la revisión y aportación de algunas evidencias para probar la hipótesis acerca de un cambio fundamental en el sistema ambiental internacional: la transición de la gobernanza ambiental y el comienzo de la configuración de un nuevo sistema de gobernanza para la sostenibilidad. La metodología utilizada en esta investigación es de corte cualitativo, partiendo de la revisión de la literatura científica especializada en la materia. Los principales resultados apuntan hacia la emergencia de un nuevo sistema de gobernanza global sustentado en la multiplicidad de escalas institucionales de la agenda del desarrollo sostenible. Fecha de culminación del trabajo: septiembre de 2012.

Palabras claves: gobernanza, desarrollo sostenible, medio ambiente, sistema internacional, políticas públicas.

Abstract

The fundamental purpose of this paper is to review and contribution of some evidence to test hypothesis about a fundamental change in the international environmental system: the transition of environmental governance and the beginning of the configuration of a new system of governance for the sustainability. The methodology used in this research is a qualitative, based on the review of the scientific literature on the subject. The principal results point to the emergence of a new global governance system sustained by

multi-institutional levels of sustainable development agenda. Date of completion of work: September 2012.

Keywords: governance, sustainable development, environment, international system, public policies.

Presentación

En junio 2012, concluyó la Conferencia de las Naciones para el Desarrollo Sostenible Río+20. A pesar de que existe la convicción generalizada en el sentido de que este tipo de eventos no se traduce en instrumentos normativos obligatorios y políticas eficaces en el ámbito nacional e internacional, también es cierto que esta clase de reuniones internacionales suelen marcar los derroteros fundamentales de la agenda institucional en los diversos ámbitos de interés común de la humanidad.

Lo mismo sucedió con la cumbre de Río de Janeiro (1992). De esta reunión internacional, pionera en el ámbito del desarrollo sostenible, derivaron tres instrumentos de gran relevancia actual: la Declaración del Medio Ambiente y Desarrollo, el Convenio Marco de Cambio Climático y el Convenio de Biodiversidad. Así, como este evento marcó un antes y un después en materia de desarrollo sostenible, la reunión de Río +20 establece un punto de inflexión en la ruta del desarrollo sostenible en el ámbito local, nacional e internacional.

Una cuestión central de la agenda derivada del citado evento es la necesidad de avanzar en la construcción de un nuevo marco institucional para el desarrollo sostenible. De esta manera, un elemento fundamental de este nuevo marco institucional es el reconocimiento de una nueva arquitectura de la gobernanza mundial, regional y nacional para el desarrollo sostenible.

En este contexto, este artículo tiene como objeto principal el análisis de las aportaciones de la Conferencia de Río +20 desde la perspectiva de la gobernanza para la sostenibilidad, para lo cual se sustenta en los siguientes ejes de reflexión: El primero aborda el estudio de la sostenibilidad desde la perspectiva de sus principales dimensiones, con la finalidad de aportar algunas evidencias sobre las escalas temporales, espaciales y sociales que involucra el marco analítico del citado paradigma. El segundo eje analiza las principales coordenadas teóricas de la gobernanza desde la multiplicidad de escalas espaciales, con especial referencia al enfoque de gobernanza multinivel, a partir de la experiencia europea. Así, el tercer eje analítico se

enfoca a la revisión de algunas evidencias sobre un giro en el sistema ambiental internacional: el relativo agotamiento del enfoque de la gobernanza ambiental global y la emergencia de la gobernanza para la sostenibilidad.

El contexto de la gobernanza ambiental: las escalas de la sostenibilidad

En primer lugar es conveniente subrayar la idea en el sentido de que la noción convencional de desarrollo sostenible presenta severas limitaciones para darle alguna operatividad al citado concepto. Sin embargo, la formulación pionera de la Comisión Mundial del Medio Ambiente y de Desarrollo pone de relieve la relación inter e intrageneracional como elemento central de dicho paradigma: “El desarrollo sostenible es el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (Comisión Mundial del Medio Ambiente y de Desarrollo, 1988, p.67).

El concepto de desarrollo sostenible acuñado por la también llamada Comisión Brundtland encierra un aspecto fundamental del citado modelo de desarrollo, a saber: la escala temporal. En efecto, un eje central de la definición de referencia es la relación entre generaciones de seres humanos ubicados en diferentes escalas temporales.

A pesar de los múltiples desencuentros que prevalecen entre los principales tratadistas, también existe en la literatura especializada un punto de encuentro en el sentido de que las principales dimensiones de la sostenibilidad son la ambiental, social y económica. Para autores como Jiménez Herrero (2000, p. 16) el desarrollo sostenible “debe ser ambientalmente sano, socialmente justo, económicamente viable y éticamente vital”. En este tenor, otros autores como Borrayo López (2002) ponen énfasis en la necesidad de entender las interrelaciones complejas entre las tres principales dimensiones de la sostenibilidad, reconociendo tres ejes estratégicos: sostenibilidad ambiental, eficiencia económica y equidad social.

En cambio, J. Pezzey (1992), al reconocer la multitud de definiciones existentes acerca de la sostenibilidad, subraya los siguientes aspectos centrales del paradigma: El contexto geográfico y temporal, la vinculación entre la dimensión social y ambiental, el bienestar intergeneracional, el uso sostenible de los recursos naturales, las necesidades de los pobres y el mantenimiento del capital natural.

A partir de este denominador común, Bosselmann (2002) asume como un reto fundamental del citado paradigma la definición de objetivos vinculados con estos aspectos del proceso de desarrollo a través del establecimiento de mecanismos de integración de la política ambiental, social y económica. Desde esta perspectiva, el viejo paradigma de áreas de políticas separadas debe reemplazarse por un nuevo modelo basado en una sola área de políticas de desarrollo.

En cambio, otros autores como Seghezzeo (2009) sostienen que el desarrollo sostenible puede teorizarse a partir de cinco dimensiones. Para el citado autor, las limitaciones de la definición tradicional de dicho modelo de desarrollo pueden mitigarse con la construcción de un marco teórico cuyas principales coordenadas sean el lugar, el tiempo y las personas. Desde dicho enfoque, el desarrollo sostenible puede concebirse como un triángulo formado por los citados elementos. Así, con respecto al “lugar”, dicho autor distingue tres dimensiones: física, geográfica y cultural, incluyendo dentro de esta última el espacio culturalmente construido, es decir, aquél donde viven e interactúan los principales actores de los procesos de desarrollo sostenible: las personas. De esta manera, los “lugares”, comprenden, por lo tanto, una fuente de datos, identidades y comportamientos, toda vez que incorporan nociones de cultura, estilos de vida y bienestar físico y psicológico. En este orden de ideas, la “permanencia”, como dimensión temporal, constituye el cuarto elemento del paradigma en cuestión. Mientras tanto, las “personas” representan la quinta dimensión, la que surge a partir de la necesidad de subsanar la exclusión de las personas -como seres humanos individuales y no como miembros indiferenciados de la sociedad- de la noción tradicional del desarrollo sostenible.

En este contexto, también es preciso señalar que coincidimos con aquellos tratadistas en el sentido de que llegar a un consenso acerca de una definición del desarrollo sostenible no sólo resulta casi imposible, sino también bastante objetable (Seghezzeo, 2009). En efecto, habrá que agregar que dicha postura no sólo es cuestionable, sino que una definición *per se* resulta poco funcional en la tarea de dotar de cierta operatividad al citado modelo de desarrollo. Desde esta perspectiva, el problema central para avanzar en la operatividad de dicho concepto es privilegiar el análisis de sus principales dimensiones, así como la naturaleza de las interacciones entre estas dimensiones. Diversos autores coinciden en la necesidad de construir un nuevo marco teórico para el desarrollo sostenible a partir de dicho enfoque (Borrayo López, 2002; Seghezzeo, 2009; Moreno Plata, 2010).

En los últimos años hay un creciente interés en el espacio como un sitio de acción para el desarrollo sostenible. Esta perspectiva implica tomar en cuenta los flujos de los procesos naturales, sociales y económicos a través de las fronteras jurisdiccionales. A partir de estas complejas interdependencias sociales y ecológicas surge la necesidad de múltiples marcos de análisis y de acción para el desarrollo sostenible, incluyendo la identificación a diversas escalas de las jurisdicciones que reflejen los intereses e interacciones. Lo anterior comprende también la identificación sistemática de las escalas más apropiadas para la gobernabilidad ambiental, así como la gestión eficaz y eficiente de la sostenibilidad (Stratford, Davidson, Lockwood, Griffith y Curtis, 2007).

De lo expuesto podemos establecer la naturaleza compleja y multidimensional del desarrollo sostenible, lo que implica que, en efecto, el marco analítico de dicho modelo debe construirse desde diversas escalas en el ámbito temporal, espacial y social. Así, mientras la naturaleza multidimensional del desarrollo sostenible da lugar a un conjunto de interacciones transversales, las escalas de integración y actuación de la agenda del desarrollo sostenible originan una serie de interacciones en el plano vertical: internacional/nacional/local. Desde esta perspectiva, cualquier aproximación desde el enfoque de gobernanza para el desarrollo sostenible deberá considerar esta multiplicidad de escalas de las políticas de desarrollo.

El modelo de gobernanza y la multiplicidad de escalas

En la literatura especializada existe una gran coincidencia en el sentido de que el papel central del enfoque de gobernanza surge de la necesidad de dirigir las sociedades complejas y dinámicas del siglo XXI.

Aunque no es fácil generalizar, los nuevos modelos y teorías de la gobernanza desarrollados en los últimos quince años, se caracterizan por una serie de conceptos centrales sobre los actores y las instituciones que intervienen en el cambio social.

Tal como lo señala Natera (2004), sin un ánimo exhaustivo se pueden distinguir los siguientes campos principales de la gobernanza: en el ámbito de la gestión pública, en estrecha conexión con el modelo de la Nueva Gestión Pública; en el ámbito de las políticas públicas, donde gran parte de la literatura anteriormente predominante sobre “redes de políticas” ha sido reformulada y reinterpretada en el marco de la gobernanza; en el campo de

las relaciones internacionales, donde hay un interés creciente por estudiar las tendencias hacia la “gobernanza global”; en el terreno de la política urbana, en la que el estudio de la “gobernanza local” y, en particular, las redes de participación ciudadana ha sido particularmente fructífero; y en el ámbito de la Unión Europea, para destacar la naturaleza negociada de las relaciones entre instituciones locales, regionales, nacionales y transnacionales en el desarrollo de las políticas comunitarias, en lo que se conoce como “gobernanza multinivel”.

En las últimas décadas, según Torres Salcido y Ramos Chávez (2008), uno de los enfoques principales de la gobernanza se identifica como un mecanismo de coordinación horizontal y de integración de procesos que configuran un paradigma complejo por los niveles y actores institucionales que involucra, dentro de los que destacan las agencias internacionales, los gobiernos nacionales y sub-nacionales, así como las organizaciones no gubernamentales (ONG), entre otros actores.

Siguiendo las ideas de Noferini (2010) el concepto de gobernanza multinivel surge a comienzos de la década de los años noventa, época de sus primeras apariciones en la literatura especializada en integración europea. Así, su génesis se circunscribe al campo de estudio de las relaciones internacionales y las ciencias políticas, con un objeto de análisis: la Unión Europea. Los autores de la gobernanza multinivel ofrecen un punto de vista alternativo a la dicotomía clásica entre inter-gubernamentalistas y neo-funcionalistas. Ellos defienden la idea de que el juego político europeo no es sólo sobre dos niveles (instituciones europeas *versus* Estados nacionales de la UE), sino más bien un *policymaking* europeo sustentado en nuevos actores y múltiples niveles (gobiernos regionales, entes locales, organizaciones de la sociedad civil, etcétera).

Por lo general se reconocen dos tipos de gobernanza multinivel. Según Conzelmann (2008), el primer modelo se asemeja más a los sistemas federales convencionales, los cuales establecen una división estable del trabajo entre un número limitado de niveles de gobierno con jurisdicción general sobre un territorio determinado o un conjunto de temas y su composición es mutuamente excluyente. Mientras tanto, el segundo modelo aparece como una superposición anárquica, fluctuante, por lo que este tipo de gobernanza multinivel se caracteriza por asignar tareas específicas, en lugar de los propósitos generales de las jurisdicciones; por lo tanto, su diseño es flexible y responde a una necesidad temporal. Desde esta perspectiva de

análisis, el concepto vinculado con el primer modelo implica que la Unión Europea puede y debe ser comparado con otros sistemas federales, en cuyo caso, la cuestión central es cómo distribuir mejor las competencias a través de las diversas jurisdicciones territoriales. En contraste, el segundo modelo concibe a la gobernanza multinivel en relación con los problemas más amplios de la gobernanza en el ámbito nacional y global.

En este contexto, el concepto de redes constituye un elemento central de la gobernanza. Por diferentes razones los actores sociales crean redes formales e informales de interacción. La gestión de redes como la dirección conjunta por todas las partes interesadas se ha convertido en un fenómeno relativamente común, particularmente en Europa, principalmente por lo que se refiere a la gestión de procesos. Con el sistema de gobernanza multinivel, el proceso de formulación de políticas está cambiando, a través de una estructura en el que los actores de cada nivel están involucrados en el proceso de toma de decisiones. El ideal de este modelo de gobernanza es mejorar la coordinación en el proceso de las políticas en los diferentes niveles gubernamentales de una manera democrática (Loorbach, 2007). Así, para el citado autor, el enfoque multinivel redefine la gobernanza como la toma de decisiones en un lugar dentro un contexto de red, lo que abre el camino para una política interactiva, donde el gobierno implica a los actores sociales en la elaboración de políticas.

De esta manera, la esencia de la gobernanza multinivel consiste en que dirige la atención hacia tres nuevos desarrollos de la vida política contemporánea: a) La movilización política se produce dentro y fuera de las fronteras institucionales, esto es, a través o fuera de los procedimientos convencionales; b) En la formulación de políticas ya no existe separación clara entre los responsables de la elaboración y los receptores de las políticas; c) No distingue entre los actores públicos y privados, pues considera a todo tipo de actores en todo tipo de papeles en todo el proceso político. En otras palabras, los cambios se llevan a cabo en todos los niveles de análisis: la política, las políticas y el sistema de gobierno (Piattoni, 2009).

En este contexto, Marks (1996 en Piattoni, 2009) indica que el punto de partida de la gobernanza multinivel es la existencia de la superposición de competencias entre los distintos niveles de gobierno y la interacción de los actores políticos a través de esos niveles. En lugar de los dos supuestos nivel de juego adoptadas por los teóricos del Estado, los teóricos partidarios de la gobernanza multinivel postulan un conjunto de redes globales, es decir,

dicho modelo de gobernanza presupone que estos actores participan en redes de políticas diversas, lo que involucra el trato directo entre los actores sub-nacionales, nacionales y supranacionales, incluyendo las instituciones gubernamentales.

La idea central de la gobernanza multinivel resulta innovadora. Según Noferini (2010), esto significa una ruptura con las más tradicionales formas de comando-control del Estado-nación. En efecto, la relevancia y la originalidad del concepto reside propiamente en sus posibilidades de consolidación como la nueva forma de gobernanza de los modernos, o sea, la nueva forma de “hacer política” (politics) y de “hacer las políticas públicas” (*policies*), emergiendo como una alternativa para la substitución del modelo verticalmente jerarquizado del Estado-nación.

De esta manera, la gobernanza aporta dos elementos centrales para la integración y ejecución de la agenda del desarrollo sostenible: La diversidad de escalas de actuación en el ámbito geográfico. Desde esta perspectiva, el enfoque multi-escalas que adopta el citado modelo merece ser explorado para mejorar el proceso de las políticas de sostenibilidad, al establecer coincidencias básicas con las escalas institucionales del desarrollo sostenible en el ámbito global, nacional y local, entre otras escalas de actuación.

Las limitaciones de la gobernanza ambiental global

En primer término, siguiendo a Lemos y Agrawal (2006), utilizaremos el término de gobernanza ambiental para referirnos al conjunto de procesos, mecanismos y organizaciones a través de los cuales los actores políticos y sociales influyen en las acciones y resultados medioambientales. Esto incluye a actores tales como el estado, comunidades, empresas y organizaciones de la sociedad civil.

En este orden de ideas, para Laguna Celis (2010) la gobernanza ambiental internacional consta de los siguientes elementos: a) adopción de un sistema coherente de decisiones y objetivos para las políticas ambientales entre los diferentes acuerdos e instituciones ambientales internacionales; b) una arquitectura institucional para aplicar y coordinar las políticas y decisiones ambientales; c) gestión y aplicación operacional de las políticas y decisiones; y d) coordinación para la aplicación eficaz de las decisiones ambientales internacionales a nivel nacional. En este contexto, el citado autor identifica tres factores fundamentales que condicionan la gobernanza ambiental

internacional: La primera es la relación entre las acciones e instituciones generadas por la comunidad internacional para preservar el medio ambiente y aquéllas dirigidas al desarrollo sostenible. La segunda, la multiplicación y consecuente fragmentación de iniciativas y tratados internacionales ambientales autónomos y jurídicamente vinculantes. La tercera, la falta de un consenso sobre el compromiso real que la comunidad internacional está dispuesta a asumir respecto a la importancia estratégica del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

Según Fulton y Benjamin (2011), el discurso sobre la gobernanza ambiental se vincula también con un conjunto de aspectos centrales tales como leyes ambientales claras, imparciales, ejecutables y sancionables; el acceso público a la información ambiental; la participación de los afectados en la toma de las decisiones ambientales; los roles y líneas de autoridad para la protección ambiental deben ser claras y coordinadas, evitando la duplicidad de programas. Así, la gobernanza ambiental parte de la idea de un sistema compuesto de partes interrelacionadas y que se refuerzan mutuamente, por lo que dicho sistema incluye leyes ambientales, mecanismos de implementación, régimen de rendición de cuentas y arreglos institucionales. En este contexto se reconoce la inexistencia de una autoridad suprema para la gobernanza ambiental a nivel mundial. El PNUMA no ha llegado a ejercer eficazmente su mandato inicial de coordinar todas las iniciativas emprendidas en el sistema de Naciones Unidas. Las respuestas a los desafíos ambientales se han limitado a sectores específicos y adoptados de manera especializada y fragmentada. A nivel institucional, el poder de convocatoria del PNUMA ha sido eclipsado por el de otras instituciones que se ocupan de grandes problemas ambientales como el cambio climático. En los últimos años se han propuesto diferentes opciones para la reforma de la gobernanza ambiental a nivel mundial: a) dar al PNUMA atribuciones reales dotándole de capacidad normativa y analítica, así como un amplio mandato para examinar los progresos en el mejoramiento del medio ambiente mundial; b) crear una Organización Mundial para el Medio Ambiente; y c) fortalecer el actual marco institucional.

Así, desde la perspectiva de la Organización de las Naciones Unidas (2008) se reconoce que cierta clase de problemas interrelacionados se identifican como parte fundamental de la problemática de la Gobernanza Ambiental Internacional (GAI): la congestión de instrumentos internacionales, la fragmentación institucional; la lucha de los estados para cumplir con las

demandas institucionales, la duplicación y conflicto de agendas, así como la reducción del papel de la ciencia en las políticas respectivas.

De esta manera se reconoce como un desafío fundamental del sistema de gobernanza mundial ambiental la falta de implementación, cumplimiento, aplicación y efectividad de los acuerdos ambientales multilaterales. Sobre esta cuestión, el estudio elaborado por Najam, Papa y Tai (2006) señala que el problema se presenta básicamente en tres ámbitos interrelacionados: cuando se hacen las leyes (nivel de negociación), la inexistencia de mecanismos de cumplimiento (nivel global), y cuando las leyes de aplicación más cercanas a las amenazas ambientales son marginadas, esto es, a nivel nacional.

Ante estas limitaciones de la gobernanza ambiental, los últimos desarrollos teóricos e institucionales apuntan hacia la emergencia de un nuevo modelo de gobernanza basado en la naturaleza compleja e interdependiente del desarrollo sostenible.

La gobernanza desde la múltiple escala y el desarrollo sostenible

Los principios para la gobernanza basada en la complejidad ponen claramente de relieve la necesidad de enfoques sistémicos, pero todavía no existen modelos de gobiernos dirigidos específicamente a gestionar la transición al desarrollo sostenible en el campo social, económico y político. En nuestra opinión, la sostenibilidad nunca es un hecho, pero siempre es el resultado de la negociación, el debate, la competencia y la experimentación. Así, el desarrollo sostenible se convierte en un objetivo mucho más complejo en la medida en que tratamos de ponerlo en práctica, pues como señala Loorbach (2007, p. 80):

(...) El desarrollo sostenible ha sido representado por la intersección de las agendas económicas, sociales y ambientales. Esto, sin embargo, refleja una visión fragmentada de la realidad y en la práctica diferentes actores han puesto de manifiesto cualquiera de los aspectos de acuerdo a sus propios intereses.

Tal como lo subraya nuestro autor, las mejores soluciones no son las que están basadas en la integración o balance entre la dimensión social, económica y ambiental, sino las que se sustentan en la integración multinivel en el ámbito tecnológico, productivo y social. Además de los elementos que menciona el citado autor habría que agregar lo relativo a la integración multi-escala en el ámbito institucional, específicamente en los niveles local,

nacional e internacional. Así, la filosofía básica que sustenta la idea de un gobierno por y para la transición es la anticipación y adaptación, partiendo de una macro-visión de una sostenibilidad construida desde diversas escalas geográficas, temporales y sociales, cuyo objetivo requiere nuevas modalidades de gobernanza (Loorbach, 2007).

Coincidimos con la opinión en el sentido de que resulta casi imposible avanzar en el camino de la sostenibilidad desde la racionalidad de algunas de las instituciones que inciden en la insostenibilidad. El puente que puede hacer converger estas racionalidades es, precisamente, la gobernanza de escalas múltiples. En la actualidad, el modelo de gobernanza multinivel es el que aporta mayores elementos para facilitar la interacción de las agendas de sostenibilidad en los diversos ámbitos espaciales de acción: internacional, regional, nacional y local.

En este contexto, los últimos desarrollos teóricos en esta materia apuntan hacia la adopción de cuatro principios para mejorar la gobernanza global para el desarrollo sostenible (Halle y Najam, 2011), los cuales son:

- Debe centrarse en el contexto más amplio del marco institucional para el desarrollo sostenible, esto es, las propuestas de reforma de la GAI deben considerar, además de la acción ambiental, la adopción de medidas apropiadas para impulsar el desarrollo económico y social.
- Centrado en la equidad: El mundo actual se caracteriza por las desigualdades; pues la brecha tanto entre países como entre personas es, en la mayoría de casos, cada vez mayor. Es evidente que el desarrollo sostenible sólo se puede lograr si estas brechas de inequidad son sustancialmente reducidas; por lo que la reforma de la gobernanza ambiental debe contribuir a la mejora de la equidad social.
- Focalizada en la implementación de las múltiples programas medioambientales. La comunidad internacional es eficaz en la identificación de los principales problemas, pero no tanto en la ejecución de acciones. Esta brecha entre la planeación y la implementación es uno de los principales problemas del sistema ambiental internacional.

En este sentido, la Conferencia de Río+20 también reafirma la necesidad de fortalecer la gobernanza ambiental internacional dentro del marco institucional para el desarrollo sostenible, a fin de promover la integración equilibrada de las dimensiones económica, social y ambiental, a fin de responder de forma coherente y eficaz a los desafíos actuales y futuros de la agenda del desarrollo sostenible. En este contexto, la misma Conferencia

reconoce que para alcanzar dicho objetivo es fundamental alcanzar una gobernanza eficaz en el ámbito local, sub-nacional, nacional, regional y mundial. Por consiguiente, establece la necesidad de fortalecer el marco institucional a través de medidas tales como:

- a) La integración equilibrada de las tres dimensiones del desarrollo sostenible;
- b) La adopción de un enfoque orientado hacia la obtención de resultados, teniendo en cuenta todas las cuestiones intersectoriales del desarrollo sostenible;
- c) El reconocimiento de la importancia de un enfoque sistemático en todos los niveles, reduciendo la fragmentación y la duplicación en la solución de los problemas fundamentales del medio ambiente y el desarrollo;
- d) Promover el nexo entre la ciencia y las políticas públicas mediante evaluaciones científicas inclusivas, transparentes y basadas en pruebas, así como el acceso a datos fiables, pertinentes y oportunos en las esferas relacionadas con las tres dimensiones del desarrollo sostenible; y
- e) Aumentar la participación pública y la intervención eficaz de la sociedad civil y otros interesados en la agenda del desarrollo sostenible.

De esta manera, la Declaración de Río+20 establece el reconocimiento de un nuevo sistema institucional de gobernanza en el ámbito mundial, a partir de elementos vinculados con las dimensiones e interacciones espaciales y sociales de las múltiples agendas del desarrollo sostenible. Desde esta perspectiva, la citada Conferencia va más allá de la gobernanza en el sector ambiental, introduciendo un nuevo sistema de gobernanza basado en las múltiples escalas institucionales que inciden en el diseño e implementación de la agenda del desarrollo sostenible.

Reflexiones finales

La revisión de la literatura académica y fuentes especializadas en la materia aporta algunas evidencias para establecer las siguientes reflexiones finales: Primera, la naturaleza compleja e interdependiente de las principales dimensiones del desarrollo sostenible plantea la necesidad de avanzar en la construcción de un nuevo marco analítico con base en las escalas múltiples e interacciones sociales e institucionales que intervienen en el citado paradigma.

Segunda, el análisis del modelo de gobernanza desde la perspectiva de la multiplicidad de actores ubicados en diversas escalas espaciales

institucionales (internacional/región supranacional/nacional/local) permite establecer que dicho enfoque puede aportar nuevos elementos para la integración de las agendas de desarrollo sostenible desde las interacciones, intereses y expectativas de los actores ubicados en las diversas escalas institucionales que van desde lo local a lo global.

Tercera, el estudio de la gobernanza ambiental global exhibe algunos de sus límites actuales más evidentes: el enfoque sectorial centrado en la variable ambiental, la diversidad de enfoques entre el norte industrializado y los países pobres del sur, así como la marcada debilidad de la institución internacional en la materia; esta situación plantea la necesidad de un nuevo sistema ambiental global que vaya más allá de la variable ambiental.

Cuarta, en el contexto del agotamiento del modelo de gobernanza ambiental, la cumbre de Río+20 aporta un elemento central para la futura configuración de un nuevo sistema internacional de gobernanza para alcanzar el desarrollo sostenible, con base en el reconocimiento de la naturaleza compleja, multidimensional e interactuante del desarrollo sostenible, así como la diversidad de actores sociales e institucionales que intervienen en la integración y ejecución de la agenda de desarrollo sostenible en las diversas escalas geográficas.

FUENTES DE CONSULTA

- BORRAYO López R. (2002). *Sustentabilidad y desarrollo económico*, México: Universidad Nacional Autónoma de México, Mc Graw Hill.
- BOSSELMANN K. (2002). "The Concept of Sustainable Development" en Bosselmann K. y D. Grinlinton (eds.) *Environmental Law for a Sustainable Society*, (pp. 81-96). Auckland, Nueva Zelanda: Centro para el Derecho Ambiental de Nueva Zelanda.
- COMISIÓN MUNDIAL DEL MEDIO AMBIENTE y de Desarrollo (1988). *Nuestro futuro común*, Madrid: Alianza Editorial.
- CONZELMANN, Thomas (2008). *Towards a new concept of multi-level governance*. University of Maastricht.

- FULTON S. y Benjamin A. (2011). *Effective National Environmental Governance. A Key to Sustainable Development*. Recuperado el 28 de Julio de 2012, de <http://www.unep.org>
- HALLE M. y Najam A. (2011). *International Environmental Governance Reform: Inputs to the African preparatory process*, Winnipeg, Manitoba (Canada): International Institute for Sustainable Development.
- JIMÉNEZ Herrero L. (2000). “Desarrollo Sostenible: La Agenda 21” en *Terceras Conferencias sobre el Medio Ambiente, Municipio y Urbanismo* (pp. 13-34). Castellón, España: Comité Económico y Social de la Comunidad Valenciana.
- LAGUNA Celis, J. (2010). *La gobernanza ambiental internacional y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Revista Mexicana de Política Exterior*, 88, 75-106.
- LEMOS M. C. y Agrawal A. (2006). *Environmental Governance, Annual Review of Environmental and Resources*, University of Michigan, 31, 297–325.
- LOORBACH A. (2007). *Transition Management. New mode of governance for sustainable development*. Utrech, Países Bajos: Universidad Erasmus de Rotterdam.
- MORENO Plata M. (2010). *Génesis, evolución y tendencias del paradigma del desarrollo sostenible*, México: Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y Miguel Ángel Porrúa.
- NACIONES UNIDAS (2012). *Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible Rio+20*, Rio de Janeiro, Brasil.
- _____(2008). “Examen de la gobernanza ambiental dentro del sistema de las Naciones Unidas”. Recuperado el 8 de agosto de 2012, de <http://www.unjiu.org/data>
- NAJAM A., Papa M. y Tai N. (2006). *Global Environmental Governance: A Reform Agenda*, Winnipeg, Canadá: International Institute for Sustainable Development (IISD).

- NATERA A. (2004). *La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular*. Documento de Trabajo n° 2/2004, Madrid: Universidad Carlos III de Madrid.
- NOFERINI, A. (2010). “Desarrollo, cooperación descentralizada y gobernanza multinivel: consideraciones para la actualidad”, en Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, *Anuario de la Cooperación Descentralizada 2009*, Montevideo: Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL.
- PEZZEY J. (1992). *Sustainable Development Concepts: An Economic Analysis*, Washington (EUA): World Bank.
- PIATTONI S. (2009). Multi-level governance in the EU. Does it Work? *Globalization and Politics: A Conference in Honor of Suzanne Berger*. Recuperado el 7 de Julio de 2012, de <http://www.princeton.edu>
- SEGHEZZO L. (2009). *The five dimensions of sustainability*, *Environmental Politics*, 4, 539-556.
- STRATFORD E., J. Davidson, M. Lockwood, R. Griffith y Curtis A. (2007). *Sustainable Development and good governance: the 'big ideas' influencing Australian NRM*. Hobart, Australia: Universidad de Tasmania.
- TORRES Salcido G. y Ramos Chávez H. A. (2008). Gobernanza y territorios. Notas para la implementación de políticas para el desarrollo. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 203, 75-95.

Miguel Moreno Plata
Una lectura prospectiva de la agenda rio+20:
La emergencia de la gobernanza para el desarrollo sostenible
Revista Xihmai VIII (15), 57-74, enero-junio de 2013