

# LOS DESAFÍOS DEL ANTROPOCENO: DE LA POLÍTICA AMBIENTAL INTERNACIONAL HACIA LA GOBERNANZA GLOBAL

---

MATIAS FRANCHINI<sup>1</sup>  
EDUARDO VIOLA<sup>2</sup>  
ANA FLÁVIA BARROS-PLATIAU<sup>3</sup>

## Introducción

Hasta finales de la década de 1960, los problemas ambientales fueron básicamente concebidos como asuntos periféricos y de exclusiva competencia doméstica de los Estados, gobernados así por una noción estricta de soberanía (MCCORMICK, 1991). A partir de principios de la década de 1970, sin embargo, esa percepción fue cambiando, alimentada por la acumulación de evidencias científicas sobre el impacto de la acción humana sobre el medio ambiente y por el surgimiento y agravamiento de problemas como la contaminación del aire y del agua, las islas de calor y la lluvia ácida.

Como consecuencia, la comunidad internacional comenzó un progresivo – aunque limitado - esfuerzo de cooperación en cuestiones ambientales, al tiempo que fue incorporando paulatinamente elementos universalistas que irían mitigando aquella rigidez soberanista inicial, esto es, la noción de que existe un bien común de la humanidad – trascendencia espacial – y una exigencia de solidaridad intergeneracional – trascendencia temporal.

El marco inicial de ese “ingreso” del medio ambiente en la agenda de las Relaciones Internacionales fue la “Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano”, realizada en la ciudad suiza de Estocolmo en Junio de 1972 (MCCORMICK, 1991; LE PRESTRE, 2011).

Desde entonces, la humanidad ha sido capaz de cooperar en materia ambiental a través de tres caminos principales. En primer lugar, la consolidación de organizaciones científicas que proveen un conocimiento detallado sobre los problemas del medio ambiente - como el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), creado en 1972, y el Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC), creado en 1989.

---

1. Doctor en Relaciones Internacionales. Investigador de Posdoctorado, Instituto de Relaciones Internacionales, Universidade de Brasília. Miembro del Grupo de Investigación CLIM/CNPq. [matifranchi@yahoo.com.ar](mailto:matifranchi@yahoo.com.ar)

2. Doctor em Ciencia Política. Professor Titular, Instituto de Relaciones Internacionales, Universidade de Brasília. Director del Grupo de Investigación CLIM/CNPq. [eduviola@gmail.com](mailto:eduviola@gmail.com)

3. Doctora en Relaciones Internacionales. Profesora Adjunta, Instituto de Relaciones Internacionales, Universidade de Brasília. Miembro del Grupo de Investigación CLIM/CNPq. [anaflaviaplataiu@gmail.com](mailto:anaflaviaplataiu@gmail.com)

En segundo lugar, la creación de instancias de diálogo y coordinación política - como el “Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono”, en 1985; las convenciones de Cambio Climático (UNFCCC) y Diversidad Biológica (CDB) firmadas en 1992 y la Convención de las Naciones Unidas para la Lucha contra la Desertificación (UNCCD), en 1994. Y finalmente, la creación de mecanismos normativos universales legalmente vinculantes - como el Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono de 1987, el Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación de 1989 y el Protocolo de Kioto para mitigar el Cambio Climático de 1997.

De similar importancia, a lo largo de estas más de cuatro décadas, la humanidad fue capaz de consolidar un consenso civilizatorio sobre la necesidad de mantener cierto equilibrio en relación al medio ambiente, de forma de evitar consecuencias deletéreas o catastróficas para las generaciones presentes y futuras.

Sin embargo, estos esfuerzos cooperativos - no sólo multilaterales, sino también regionales - no han sido suficientes para garantizar el equilibrio del sistema terrestre. Por el contrario, la aceleración de la presión antrópica sobre el planeta ha abierto la posibilidad de una disrupción profunda del sistema, expresada en el riesgo de sobrepasar una serie de fronteras planetarias centrales para su estabilidad y capacidad de sustentar la vida (ROCKSTRÖM et al., 2009; STEFFEN et al., 2015) abrupt environmental change within continental- to planetary-scale systems. We have identified nine planetary boundaries and, drawing upon current scientific understanding, we propose quantifications for seven of them. These seven are climate change (CO<sub>2</sub> concentration in the atmosphere <350 ppm and/or a maximum change of +1 W m<sup>-2</sup> in radiative forcing).

Como consecuencia, la Tierra como sistema ha abandonado progresivamente el dominio estable del Holoceno - que demarcó el florecimiento de la civilización en los últimos 12 milenios - para entrar en las fronteras del Antropoceno. En esta nueva época geológica, la acción humana se ha vuelto fundamental para crear un nuevo tipo de equilibrio que evite la catástrofe, esto es, para construir y mantener un “espacio de operación segura para la humanidad” (Rockström et al. 2009).

Este nuevo punto de equilibrio, que necesariamente debe ser artificialmente construido, exige niveles de cooperación nunca antes alcanzados por la sociedad internacional, esto es, demanda gobernanza global. De acuerdo con Klijn et al. (2012:206-9) las principales características de la gobernanza son: el foco en policy making (inter-organizacional) y service delivery; interacción horizontal entre diversos actores, lo que hace la gobernanza más legítima; y la convicción de que el conocimiento tiene una influencia positiva en el desarrollo de políticas (capacidad de innovación).

La ecuación del cambio climático, la reducción de la tasa de pérdida de biodiversidad, o la mitigación del proceso de acidificación de los océanos demanda esfuerzos concertados de todos los agentes: públicos y privados, locales y globales. Pero, especialmente, demanda la cooperación entre los grandes actores del sistema internacional, que aquí llamamos grandes potencias - Estados Unidos, Unión Europea, China, e India - y potencias medias - Rusia, Brasil, Japón, Indonesia y Corea del Sur (VIOLA; FRANCHINI, 2018). Así, esta definición de “potencia” incorpora como uno de sus parámetros fundamentales

la contribución de los países a los problemas ambientales globales y sus capacidades para resolverlos; también considerando la creciente interacción de estos con actores privados de enorme magnitud, como en las áreas de tecnología y salud.

El problema identificado en este trabajo es que, al mismo tiempo que las demandas por gobernanza global se han profundizado de forma sensible, las capacidades cooperativas desarrolladas por la sociedad internacional en las últimas cuatro décadas han aumentado de modo muy limitado (BIERMANN, 2014; LE PRESTRE, 2017; COMPAGNON; RODARY, 2017). Esta situación obedece en parte al carácter de “dilema social” (OSTROM, 2009) de los problemas del Antropoceno, que ofrecen incentivos negativos para la cooperación entre los agentes, al tiempo que alimentan el atractivo de comportamientos de “free riding” (NORDHAUS, 2015).

Así, la mayoría de los actores del sistema internacional opera de forma conservadora, persiguiendo sólo intereses egoístas soberanistas y de corto plazo, cuando la lógica de la gobernanza del Antropoceno exige compromisos con el bien universal y con el largo plazo. Aún más, la consolidación reciente de tendencias neo-nacionalistas y populistas en varias democracias consolidadas – Alemania, Austria, Francia, Finlandia, Italia, Grecia, Gran Bretaña, Holanda y muy particularmente los Estados Unidos bajo la Presidencia de Donald Trump – no ha hecho más que complicar la situación, elevando los niveles de conflictividad internacional (VIOLA; FRANCHINI, 2018).

En suma, este sistema internacional de hegemonía conservadora (Viola et al, 2013) está en el centro de la dinámica global que tiende al peligroso rebasamiento de las fronteras planetarias y es el principal obstáculo para la definición del espacio de operación segura para la humanidad. Si las instituciones internacionales y comportamientos cooperativos que se desarrollaron en las últimas décadas para hacer frente a los problemas del ambiente se mostraron insuficientes en el Holoceno, se vuelven obsoletas en el Antropoceno. Es necesario, entonces, una revisión profunda de la gobernanza ambiental, sus principios, instituciones, reglas y mecanismos. Esta es la afirmación que se busca defender a lo largo de este trabajo.

Para alcanzar el objetivo, este artículo se divide en tres partes. En la primera, se discuten las fronteras planetarias como enfoque de la problemática ambiental, destacando la demanda de gobernanza global que plantea. En la segunda, se hace un análisis de las instituciones creadas en las más de cuatro décadas de política ambiental global. En la tercera, se indican los límites de esa estructura institucional del Holoceno, al tiempo que se reflexiona sobre las premisas de la gobernanza en el Antropoceno.

## 1. Fronteras planetarias: la transición hacia el Antropoceno

El mundo está atravesando un proceso de transformaciones significativas, caracterizado por la aceleración y profundización de las diversas dimensiones de la globalización, un intenso crecimiento poblacional, y un aumento sensible del consumo de energía y de bienes y servicios a nivel global. En otra obra, llamamos ese proceso de aceleración de la historia (Viola et al, 2013:49):

El proceso es, en primera medida, social y cultural, e implica un aumento drástico de la velocidad de los procesos sociales. Pero es

también un fenómeno físico, en la medida en que las actividades humanas cambian la propia fisonomía del planeta a un ritmo nunca antes visto: consumo de recursos, biodiversidad, masas de agua, etc.

La Tierra se ha convertido en un sistema socio ecológico, donde la co-evolución de la eco-esfera y la antropósfera se vuelve fundamental para el destino de la humanidad (BIERMANN et al., 2009). En la última década, el corolario de ese proceso de aumento del impacto de la actividad humana sobre la evolución del planeta ha consolidado el argumento de que una nueva época geológica ha surgido: el Antropoceno (CRUTZEN, 2009).

En este sentido, es importante destacar que existen dos grandes definiciones de Antropoceno, una amplia, que enfatiza la aceleración de la degradación de la biosfera en las últimas décadas y concluye que la humanidad ya ha abandonado el periodo previo de estabilidad. Y otra definición más restricta – generalizada entre la comunidad de geólogos y paleontólogos - que considera las evidencias del Antropoceno como potenciales, por lo que la humanidad estaría todavía oficialmente en el Holoceno (DA VEIGA, 2017). En este trabajo utilizamos la primera noción – amplia - de Antropoceno.

En 2009, Rockström et al. (2009) publicaron una pieza que ilustra de forma clara cómo la presión antrópica sobre el sistema terrestre alcanzó una escala en la que un abrupto cambio ambiental global se vuelve cada vez más próximo. El artículo rápidamente se convirtió en un trabajo seminal, con alto impacto y aceptación en las comunidades de los científicos naturales, y que progresivamente penetró las ciencias sociales (STEFFEN et al., 2015).

La propuesta central de los autores implica un nuevo enfoque de la problemática ambiental global, en el que se definen fronteras planetarias dentro de las cuales la humanidad puede operar de forma segura. Así, esta literatura destaca como durante los últimos 10.000 a 12.000 años la Tierra se mantuvo en el dominio estable del Holoceno, es decir, ciertos parámetros biogeoquímicos y atmosféricos oscilando en un espacio relativamente pequeño.

Esta estabilidad relativa, particularmente del sistema climático, hizo posible el desarrollo de la civilización después de la última era glacial. Sin embargo, progresivamente nuestras acciones están efectivamente empujando ese conjunto de procesos centrales del sistema terrestre fuera de los parámetros de oscilación estable, con consecuencias eventuales deletéreas o incluso catastróficas para el sistema terrestre.

En este sentido, existen tres momentos históricos para definir el inicio del Antropoceno: la revolución industrial de comienzos del siglo 19; la gran aceleración iniciada en 1945 – marcada por la construcción de la bomba atómica, el crecimiento exponencial de la población, de la economía, del uso de recursos naturales y de la energía, y por la erosión de la biodiversidad; y, el inicio del siglo 21 con la consolidación del consenso científico sobre el carácter principalmente antropogénico del calentamiento global del último medio siglo. Desde el punto de vista de la dinámica del sistema internacional, esta última es la fecha más apropiada para definir el inicio del Antropoceno.

La transición del Holoceno hacia el Antropoceno se destaca por tres elementos (VIOLA; FRANCHINI; RIBEIRO, 2013). En primer lugar, la humanidad como principal

vector de cambio sistémico; en segundo, una desviación peligrosa de los valores estables del Holoceno y; en tercero, la noción de que la definición de un nuevo punto de equilibrio del sistema terrestre necesariamente debe ser obra de la humanidad:

Asistimos a una especie de graduación de la humanidad, nos volvemos dueños del destino de la tierra y todas sus especies. Para evitar que esa graduación se vuelva tragedia debemos abandonar la actual trayectoria civilizatoria inercial e inconsciente y evolucionar hacia una matriz de comportamiento plenamente consciente de que sólo nuestras capacidades y tecnología pueden mantener el equilibrio en los fundamentos del sistema terrestre. (Viola et al., 2013: 60).

Para asegurar que la humanidad opere dentro de este espacio seguro, Rockström et al. (2009) identificaron nueve fronteras planetarias, o “las precondiciones planetarias innegociables que la humanidad necesita respetar para evitar el riesgo de cambios ambientales catastróficos o deletéreos a nivel global” (Rockström et al., 2009:1). Ellas son: cambio climático; acidificación de los océanos; reducción de la capa de ozono; cambios en el ciclo biogeoquímico del Nitrógeno y del Fósforo; uso del agua dulce; cambios en el uso de la tierra; pérdida de biodiversidad; contaminación química; y concentración de aerosoles en la atmósfera.

Según los autores (ROCKSTRÖM et al., 2009) abrupt environmental change within continental- to planetary-scale systems. We have identified nine planetary boundaries and, drawing upon current scientific understanding, we propose quantifications for seven of them. These seven are climate change (CO<sub>2</sub> concentration in the atmosphere <350 ppm and/or a maximum change of +1 W m<sup>-2</sup> in radiative forcing, la ciencia ha sido capaz de cuantificar las primeras siete fronteras - con mayor nivel de certeza para el cambio climático y la capa de ozono - al tiempo que para tres de ellas el umbral de estabilidad ya ha sido superado: cambio climático, pérdida de biodiversidad y ciclo del Nitrógeno. El riesgo para el sistema terrestre deriva no sólo de los impactos de la trasgresión de cada frontera - como el aumento del nivel del mar en el caso del cambio climático - sino de la interacción entre las fronteras, ya que superar el valor de una puede acelerar el ritmo de degradación de las otras - como es el caso del aumento del nivel de acidez de los océanos sobre la biodiversidad marina.

En 2015, el grupo responsable por la investigación original publicó una actualización de las informaciones sobre el estado del abordaje de las fronteras planetarias (STEFFEN et al., 2015) y destacó dos de ellas como centrales, el cambio climático y los cambios en la integridad de la biosfera (pérdida de biodiversidad y diversidad genética), dada su capacidad para empujar el Sistema Terrestre hacia un nuevo estado si no se producen cambios en sus trayectorias actuales.

Es verdad que trabajos relevantes relativos al impacto humano sobre la vida en la Tierra pueden rastrearse hasta, por los menos, comienzos de la década de 1970, con la publicación de los “Límites del crecimiento” en 1972 (MEADOWS et al., 1972). Sin embargo, lo que distingue el enfoque de las fronteras planetarias es, por un lado, la precisión con la que define los límites del impacto antrópico sobre el sistema terrestre, y, por

otro lado, la concepción de los problemas ambientales como bienes comunes universales. De esta forma, incluso aquellos problemas considerados tradicionalmente como locales - contaminación química - se vuelven potencialmente deletéreos para todo sistema terrestre, por la acumulación de esos procesos a nivel continental y por la interacción con otras fronteras.

Este último punto es particularmente relevante para las Relaciones Internacionales, en la medida en que esta transición de problemas circunscritos geográficamente a problemas globales modifica la propia naturaleza de su administración. Así, el carácter global de la agenda del Antropoceno exige respuestas cooperativas y diluye la eficiencia de casi cualquier tipo de esfuerzo individual, incluso de parte de los grandes actores del sistema internacional.

De hecho, la única salida posible para generar y sostener un espacio de operación segura para la humanidad es construir instancias de gobernanza global, en la que actores de diferente tipo - públicos y privados, locales y globales - definen sus identidades y preferencias teniendo como vector central el bien común de la humanidad, alejándose de consideraciones egoístas a corto plazo. En este marco, llamamos reformistas a aquellos actores que se inclinan por definiciones y acciones convergentes con las exigencias universales de largo plazo del Antropoceno. Por el contrario, las fuerzas conservadoras se resisten a los cambios necesarios para definir un nuevo punto de equilibrio en el sistema terrestre (VIOLA; FRANCHINI; RIBEIRO, 2013).

El principal problema es que la mayoría de los actores del sistema internacional opera con una lógica no convergente con la construcción de estos bienes universales en la mayoría de las áreas relevantes de las relaciones internacionales, como finanzas, comercio, seguridad, derechos humanos o cambio climático. Como se detalló en otro trabajo (VIOLA; FRANCHINI; RIBEIRO, 2012), entre las grandes y medias potencias del sistema, sólo la Unión Europea, Japón y Corea de Sur, operan como fuerzas relativamente reformistas, mientras que la India y Rusia son conservadoras y los Estados Unidos, China, Brasil e Indonesia se comportan como agentes conservadores moderados. Una actualización del papel de estos actores en el año 2017 muestra que Japón y Corea del Sur se volvieron conservadores moderados al tiempo que Estados Unidos retrocedió a posiciones conservadoras.

Siendo así, vivimos bajo un sistema internacional de hegemonía conservadora (VIOLA; FRANCHINI; RIBEIRO, 2013), dominado por aquellos actores que definen sus preferencias a través de lógicas soberanistas y de corto plazo. Como consecuencia, el orden internacional es incapaz de responder a los desafíos de la interdependencia, que demandan cada vez más gobernanza global.

Como se detalla en la sección tres, las exigencias del Antropoceno sólo podrán ser abordadas de forma eficaz, eficiente y equitativa cuando la mayoría de los grandes actores del sistema internacional haga la transición hacia las identidades post-soberanistas. Este movimiento implica abandonar, entre otras cuestiones, el discurso y la práctica comunes en los foros ambientales globales de dividir al mundo en dos únicas categorías: países desarrollados y países en desarrollo.

## 2. Política medioambiental y regímenes internacionales: la gestión de la sostenibilidad en el Holoceno

La primera Conferencia Mundial sobre el Hombre y el Medio Ambiente, celebrada en Estocolmo en 1972, es recurrentemente considerada por la literatura como el evento que marca el ingreso de las cuestiones ambientales en la agenda internacional. A partir de aquel momento, la sociedad internacional inició un proceso de construcción de instrumentos institucionales - formales e informales - para administrar esa “nueva” área. Hacemos a seguir un repaso de este proceso por dos caminos: el aporte de las grandes conferencias en la construcción de un consenso civilizatorio ambiental y; la creación de regímenes internacionales formales para la gestión de problemas medioambientales específicos.

### 2.1 De Estocolmo a Río: la construcción del consenso civilizatorio sobre las cuestiones ambientales

La Conferencia de Estocolmo de 1972, celebrada bajo los auspicios de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), fue convocada a finales de la década de 1960, como reflejo de la creciente preocupación con las externalidades ambientales negativas de la actividad económica, principalmente en los países industrializados.

Estocolmo fue particularmente relevante por la articulación de una declaración inédita sobre el desafío que la humanidad enfrentaba en su relación con el ambiente circundante y las generaciones futuras. Así, el Principio 1 de la Declaración de la Conferencia estableció que:

El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, a la igualdad y al disfrute de condiciones de vida adecuadas, en un medio ambiente de calidad, tal que le permita llevar una vida digna, gozar de bienestar y es portador solemne de obligación de proteger y mejorar el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras (ONU-HABITAT, 1972)

Como instrumento específico para perseguir esos objetivos, fue creado el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

Como preámbulo de lo que ocurría a lo largo de las cuatro décadas siguientes, los países manifestaron diferentes posiciones en relación a la relevancia y responsabilidad por la gestión de los problemas ambientales (MCCORMICK, 1991). En líneas generales, los países desarrollados - liderados por EEUU y los países del Norte de Europa - operaron como potencias reformistas, al tiempo que el resto del mundo formó una vasta coalición conservadora - la totalidad del mundo comunista y del llamado tercer mundo y algunos países desarrollados - que asimiló el desafío ambiental como una política del núcleo de Occidente para mantener su hegemonía en el sistema internacional y contradictorio con las exigencias de la industrialización y el desarrollo.

La siguiente cumbre ambiental internacional de relevancia fue la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo celebrada en Río de Janeiro

en 1992, más conocida como Río 92. El encuentro fue precedido por el lanzamiento, en 1987, del Informe Brundtland - oficialmente intitulado "Nuestro futuro común" - elaborado por la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo. El texto introdujo el concepto de desarrollo sostenible, definido como aquel que "satisface las necesidades presentes, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de suplir sus propias necesidades" (WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT, 1987) y sugirió una serie de acciones orientadas a alcanzarlo. Entre ellas destacaban la limitación del crecimiento poblacional y del consumo de energía, la protección de ecosistemas, el consumo racional de agua y alimentos y la utilización de tecnologías limpias en los procesos de industrialización de los países no industrializados.

En 1989, la Asamblea General de las Naciones Unidas convocó la celebración de una conferencia para evaluar los rumbos de la situación ambiental en las dos décadas siguientes a la Cumbre de Estocolmo. El encuentro resultante - la Río 92 - fue el punto más alto en términos de administración cooperativa de los activos ambientales globales en el Holoceno. Así, la Conferencia generó cinco instrumentos normativos relevantes: las Convenciones de Clima (UNFCCC) y de Diversidad Biológica (CDB), la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, la Declaración de Principios para la Gestión Sostenible de los Bosques, y la Agenda 21. La Convención sobre desertificación (UNCCD) también tuvo un impulso fundamental en ese encuentro.

Cabe resaltar que el resultado positivo de la Río 92 fue influenciado por el aumento de las tendencias cooperativas en el sistema internacional tras el colapso del bloque comunista soviético y la consiguiente desactivación del conflicto bipolar de la Guerra Fría (LEIS; VIOLA, 2007). Sin embargo, los países mostraron fuertes divisiones en relación a la centralidad y distribución de responsabilidades por la gestión ambiental. Como en el pasado, el vector principal de disenso estuvo asociado al grado de desarrollo económico: por un lado, los Estados Unidos, Canadá, la UE y Japón promovieron mayores esfuerzos en materia de protección ambiental, al tiempo que la casi totalidad de los países de renta media y baja rechazó esta agenda y enfatizó la prioridad de las necesidades de desarrollo.

Finalmente, y aunque sea correcto afirmar que la respuesta política generada por la Conferencia de 1992 estuvo por debajo de las exigencias de las comunidades científicas, el avance de la agenda ambiental fue innegable y destacado (LE PRESTRE, 2004).

La historia fue diferente en las conferencias siguientes. Tanto en Johannesburgo (2002) como en Río de Janeiro (2012), la comunidad internacional fue incapaz de avanzar con mecanismos legalmente vinculantes para administrar los problemas del medio ambiente, incluso cuando la comunidad científica daba evidencia clara del agravamiento de la situación global. Como resultado, la brecha entre el consenso científico y las respuestas políticas se fue acentuando (VIOLA; FRANCHINI, 2012a; LE PRESTRE, 2011).

Aún más, Johannesburgo inauguró una triste tradición entre las cumbres ambientales internacionales: la celebración de fracasos disfrazados de éxitos. Así, en los meses previos a este tipo de encuentro (la conclusión vale también para las Conferencias anuales de la Convención de Clima - UNFCCC) los negociadores profesionales, con el apoyo de parte de la prensa, elevan las expectativas de éxito de las cumbres en cuestión, sugiriendo - muchas veces cínicamente - que una respuesta categórica por parte de la comunidad



internacional está próxima. Sin embargo, cuando el fracaso (inevitable en muchos casos por el carácter de mínimo común denominador que caracteriza al sistema ONU<sup>6</sup>) se hace presente, el establishment negociador que antes prometió una solución pasa a argumentar - con tono de excusa - que, aunque no haya habido avances en ese encuentro específico, se sentaron las bases para progresos concretos en la siguiente conferencia.

Esta lógica circular se repite “ad-infinitum”, con el corolario de una inercia casi total de las instituciones internacionales en relación al agravamiento de la situación del ambiente global. Como se afirma en otra obra:

Esta industria de las conferencias es profundamente negativa, porque no sólo no contribuye a la solución de los problemas, sino que crea la ficción de que su ineficacia es sólo transitoria y no estructural, obstaculizando el surgimiento de otras instancias de gobernanza potencialmente más adecuadas.”(Viola & Franchini, 2012b:476)

En 2012, la última mega-conferencia ambiental - “Rio+20” (Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible) - honró de forma ampliada esa tradición de cúpulas estériles camufladas de éxito. El Secretario General de la ONU, Ban Ki-Moon, afirmó lo siguiente en relación al documento final del encuentro, denominado “El futuro que queremos”:

Creo que (el texto) fue un gran éxito para la comunidad internacional. Es un excelente documento que puede poner a todos en la sostenibilidad viable (O GLOBO, 2012)

No obstante, es posible hacer una evaluación diferente - y profundamente negativa - en relación al resultado de la Cumbre. En primer lugar, la Conferencia de 2012 tuvo una agenda menos ambiciosa que su referencia de 1992, ya que no había ninguna pretensión de negociación de instrumentos legalmente vinculantes. En segundo lugar, la Rio + 20 no logró avanzar siquiera en los temas de su propia y limitada agenda. Así, la discusión sobre una definición concreta del concepto de economía verde - como evolución necesaria del vago concepto de desarrollo sostenible - fue esterilizada por la resistencia de la mayoría de los países emergentes, concentrados en el G-77 + China y en buena medida liderados por Brasil - exponiendo nuevamente la tradicional división Norte-Sur. El argumento de este grupo fue que la narrativa de la economía verde camuflaba un intento de los países desarrollados de limitar la competitividad de las economías emergentes, justo cuando estas estaban en proceso de crecimiento.

Otro de los temas relevantes de la agenda - la creación de una institución internacional específica para el medio ambiente - también fracasó y ni siquiera fue posible una actualización del modesto PNUMA.

Sin embargo, el mayor fracaso de Rio + 20 fue haber “dado la espalda” al proceso de cambio ambiental sistémico que la ciencia ha calificado de Antropoceno. La comunidad internacional fue negligente al negarse a discutir sobre la situación crítica de las fronteras planetarias, omitiendo de forma peligrosa las evidencias presentadas por la comunidad

científica. Ni siquiera el cambio climático, la frontera más conocida en términos de causas y efectos potenciales, entró en la pauta de las discusiones. El tema fue deliberadamente excluido por iniciativa del gobierno brasileño, que percibía en él un riesgo de obstrucción de cualquier consenso.

Tal maniobra fue consentida por la casi totalidad de la comunidad internacional (con la clara excepción de la Unión Europea liderada por Alemania, Francia, el Reino Unido y los países Nórdicos), que prefirió evitar la inconveniente discusión del principal problema que enfrenta la humanidad, para no arriesgarse a una cumbre fracasada. Desde este particular punto de vista, la estrategia fue exitosa, ya que hubo un documento final acordado, pero cuyo contenido no es más que una reproducción del consenso difuso en materia ambiental que la humanidad alcanzó hace ya 20 años, cuando las evidencias de la disrupción sistémica del planeta eran marginales.

Como se afirma en otro trabajo (VIOLA; FRANCHINI, 2012a:4):

La agenda de Rio + 20 acabó diluyendo su foco en la discusión sobre los contornos infinitos del desarrollo sostenible, sin ningún avance concreto digno de mención, de forma que su propia herencia fue la insensibilidad frente a las nuevas evidencias de disrupción global sistémica y la incapacidad frente a los viejos problemas.

## 2.2 La respuesta política: la creación de regímenes internacionales medioambientales

La forma que la comunidad internacional encontró para tratar de forma cooperativa con los problemas ambientales en el último cuarto del siglo XX fue la firma de Tratados Internacionales. La mayor parte de la literatura de Relaciones Internacionales que analizó ese tipo de instrumentos en el área ambiental lo hizo bajo la categoría de regímenes internacionales (ANDONOVA; BETSILL; BULKELEY, 2009; PATERSON, 1996).

Según la definición clásica, un régimen es un “conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones (implícitos o explícitos) alrededor de los cuales las expectativas de los actores convergen en una determinada área temática” (KRASNER, 1995:2). Es posible hablar de dos concepciones generales de regímenes ambientales internacionales (RAI): una formal (sentido estricto) y otra sustantiva (sentido amplio) (PORTER; BROWN; CHASEK, 2000).

En el sentido estricto, los regímenes son un sistema de reglas explicitadas en un tratado internacional pactado entre gobiernos, que regulan las acciones de los diversos actores sobre el asunto. En el sentido amplio, también se consideran los regímenes ambientales como un vector tecnológico y cultural que influye sobre los intereses e identidades de los actores en pro de la protección cooperativa de un bien colectivo global.

Utilizando en este punto la primera definición (estricta) enumeramos y analizarnos a continuación los principales RAI, organizados según frontera planetaria:

Tabla 1: Principales regímenes ambientales internacionales (RAI)

Frontera	Instrumento	Año	Objetivo	Resultado
Cambio Climático	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC)	1992	La estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropogénicas peligrosas en el sistema climático	Fracaso: las emisiones globales crecieron a un ritmo suficiente como para superar la frontera, haciendo casi inevitable un cambio climático peligroso <sup>1</sup>
	Protocolo de Kioto	1997	Los países Anexo 1 <sup>2</sup> tienen una meta promedio de reducción de emisiones de 5,2% para 2012 en relación al nivel de 1990.	La mayoría de los países alcanzó la meta.
	Protocolo de Kioto 2	2012	Meta promedio de reducción de emisiones de 18% en 2020, en relación a 1990.	Alcance de mínima relevancia: participan países que responden por apenas 12% aproximadamente de las emisiones globales.
	Acuerdo de Paris	2015	Reducir las emisiones globales de GEI, con la participación de todos los países, aunque sin una meta de mitigación específica.	Cada uno de los países ha comprometido metas de mitigación para 2030, que son insuficientes para estabilizar el sistema. No hay mecanismos de enforcement ni de monitorización de las metas nacionales.
Ozono	Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono	1985	Proteger la salud humana y el medio ambiente contra los efectos adversos resultantes o que puedan resultar de las actividades humanas que modifiquen o puedan modificar la capa de ozono. (Art. 2)	Éxito: reducción progresiva de las emisiones de CFC (Clorofluorocarbonos).
	Protocolo de Montreal	1987	Controlar las emisiones de sustancias que destruyen la capa de ozono	Éxito: reducción progresiva de las emisiones de CFC (Clorofluorocarbonos).

1. El cambio climático peligroso se espera que acontezca cuando el aumento de temperatura media de la tierra alcance un nivel entre 1,5°C e 2°C en relación al periodo pre-industrial, generando efectos negativos para el clima, los ecosistemas y las sociedades humanas, como la aceleración de fenómenos climáticos extremos, el aumento del nivel del mar y derretimiento de los glaciares.

2. El Anexo 1 incluyó a los países industrializados y a las economías en transición hacia economías de mercado luego del colapso del bloque soviético; el resto de los países no se comprometió a metas de mitigación.

Biodiversidad	Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES)	1973	Reglamentación del comercio de las especies en peligro para evitar la explotación incompatible con su supervivencia (Art. 2).	Impacto heterogéneo en diversas regiones del mundo y aumento significativo de la visibilidad del problema.
	Convenio sobre la Diversidad Biológica	1992	Conservación de la diversidad biológica, el uso sostenible de sus componentes y el reparto justo y equitativo de los beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos.	Fracaso: la frontera de la biodiversidad ha sido superada al punto que la humanidad está creando la sexta extinción en masa de la historia de la Tierra.
	Protocolo de Nagoya	2010	Regular el acceso a recursos genéticos y la distribución de los beneficios derivados de su utilización.	Entró en vigor en octubre de 2014. Las informaciones limitadas que existen hasta el momento no muestran avances en la implementación.
Cambio en el uso del suelo	Convención de las Naciones Unidas para la Lucha contra la Desertificación	1994	Lucha contra la desertificación y la mitigación de los efectos de la sequía en los países afectados por sequía grave y/o desertificación, particularmente en África.	Efectos ambivalentes: a gran escala el proceso de desertificación continuó, pero en algunas regiones hubo un cambio positivo.
Contaminación Química	Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes	2001	Eliminar y restringir la producción y el comercio de los contaminantes orgánicos persistentes (POPs).	En vigor desde 2004. La cuestión es de extrema complejidad y heterogeneidad geográfica. No existe todavía una evaluación sistémica de efectividad.
	Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación	1989	Controlar el movimiento de desechos peligrosos bajo los principios de consentimiento previo y explícito para la importación, exportación y el tránsito.	Éxito: el comercio internacional de desechos tóxicos disminuyó progresivamente y se volvió más regulado y transparente.
	Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS)	1982	Establece el régimen jurídico para los mares y los océanos, incluida la protección y las sanciones contra la contaminación.	Fracasó: hasta el presente no hubo progresos en la reducción de la contaminación ambiental oceánica.

En cuanto a las otras fronteras planetarias, la comunidad internacional no ha generado aún regímenes para administrarlas. Muy por el contrario, las respuestas a la grave problemática de la acidificación de los océanos todavía están en estado muy incipiente. En el marco de Río + 20, se anunció la creación del Centro de Coordinación Internacional para la Acidificación de los Océanos, que ha funcionado en los laboratorios del Organismo Internacional de la Energía Atómica (AIEA) como instancia de comunicación y facilitación, pero no de gobernanza. En relación a la escasez de agua dulce, ella es una frontera planetaria reconocida por la comunidad internacional, pero el Foro Mundial del Agua está lejos de satisfacer los requisitos mínimos para su administración sostenible.

Otros problemas fundamentales relacionados a la gestión del espacio seguro para la humanidad - cambio del uso de la tierra con pérdidas dramáticas de suelo, ciclo del Nitrógeno y del Fósforo, otros tipos de contaminación química y carga de aerosoles en la atmósfera - todavía no se consideran relevantes en la agenda internacional, por lo que su gestión está limitada a acciones a nivel regional, nacional y local.

La negligencia de la comunidad internacional en el abordaje de estos asuntos es evidencia de los límites de las actuales estructuras internacionales de gestión del medio ambiente, como a continuación se explora.

### 3. Gobernanza global: las exigencias cooperativas del Antropoceno

El desarrollo de la política ambiental internacional del Holoceno tuvo como virtud haber traído el tema al centro de la agenda internacional, haber estimulado un consenso civilizatorio en relación a la protección del medio ambiente, y haber construido una serie de instrumentos institucionales para lidiar con problemas específicos. Sin embargo, el balance final ha sido negativo en términos de construcción de capacidades e instancias cooperativas eficientes y extremadamente negativo si se considera la distancia entre estas y las exigencias de la estabilidad del sistema terrestre definidas por la ciencia. En lo que resta de este segmento, identificamos los límites de la política ambiental internacional del Holoceno y reflexionamos sobre las premisas de la gobernanza del Antropoceno.

#### 3.1 Los límites de la política medioambiental internacional

El límite fundamental de la política internacional del medio ambiente ha sido el de asimilar la agenda ambiental como una serie de problemas específicos y no como un sistema complejo, en el que todo está conectado y debe ser gestionado cooperativamente en una perspectiva de largo plazo (LEVI-FAUR, 2012; BOULTON ET AL, 2015; KAVALKI, 2016; LE PRESTRE, 2017). Esta limitación general se expresa concretamente en tres formas principales:

##### 3.1.1. Marginalidad

El medio ambiente es un tema nuevo en la agenda de las relaciones internacionales, con una presencia de apenas cuatro décadas en los foros multilaterales. Sin embargo, esta

presencia es menos destacada que la de otros tópicos clásicos de la política internacional como la defensa, seguridad y la economía.

Para la mayoría de las sociedades, las cuestiones ambientales son en buena parte contradictorias con la trayectoria del desarrollo, y sus exigencias pueden ser abandonadas o mitigadas caso así lo demanden el crecimiento económico o las amenazas de seguridad. Así, medidas de protección ambiental no son definidas o implementadas apropiadamente cuando se supone que limitarán el crecimiento económico y/o tendrán efectos electorales negativos para los gobernantes; así como los gastos militares globales multiplican muchas veces los gastos dedicados a la protección ambiental. Contrariamente, sólo algunas sociedades – como los países escandinavos y Alemania - colocan la gestión ambiental como elemento constitutivo de su trayectoria económica y política.

Como ya destacamos, esta hegemonía de las fuerzas conservadoras – a nivel local y sistémico - es una de las fuentes de la ausencia de resultados concretos en materia de gestión de las fronteras planetarias (VIOLA; FRANCHINI; RIBEIRO, 2013). El dato positivo es que las fuerzas reformistas avanzan en la mayoría de los países y en la arena internacional – en la opinión pública, la sociedad civil, el mercado y las instancias de gobierno y administración - aunque todavía a velocidad insuficiente como para mitigar substancialmente la inercia conservadora.

Este cuadro empírico se reproduce de forma relativamente análoga en el ámbito académico de las RRII, ya que la mayoría de los departamentos del área y los especialistas considera la cuestión ambiental como marginal, esto es, no central para entender la dinámica básica de cooperación y conflicto que caracteriza al sistema internacional. No obstante, ha habido una expansión progresiva del número de piezas científicas dedicadas a cuestiones ambientales internacionales, así como del número de especialistas en el sub-campo.

Al mismo tiempo, ha habido un crecimiento de la proporción de internacionalistas que consideran como fundamentales ciertos problemas del ambiente global – particularmente el cambio climático – aun cuando no sea su principal área de investigación. Finalmente, algunas grandes referencias de las RRII han asimilado el vector ambiental como uno de los ejes centrales de análisis del sistema internacional como Robert Keohane, Joseph Nye, David Held, David Victor, Andrew Hurrell, Peter Haas o Philippe Le Prestre.

### 3.1.2. Estadocentrismo

La política internacional del medio ambiente ha sido básicamente eso, un conjunto de acuerdos y entendimientos entre Estados-Nación. Esto no significa que los actores no gubernamentales no hayan tenido impacto en la construcción de estos instrumentos; por el contrario, es posible argumentar que la ambiental ha sido de las áreas de las RRII en la que existe mayor nivel de agencia entre esos actores. Así, la comunidad científica ha tenido una presencia e influencia constante en el diagnóstico de los problemas y la oferta de soluciones, al tiempo que las ONG ambientalistas han tenido peso relevante en el establecimiento de agendas y en la construcción de consensos alrededor de la pro-

tección ambiental en todas las esferas de gobernanza (PORTER; BROWN; CHASEK, 2000; HURRELL, 2008; HAAS, 2015).

Sin embargo, la negociación, la firma y la implementación de los instrumentos de gestión ambiental se corresponden casi exclusivamente a los Estados y son ellos los que establecen los marcos normativos, políticos y burocráticos de las acciones respectivas. Un ejemplo de esta concepción se encuentra en el principio 2º de la declaración de Río de 1992 (ONU, 1992).

De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo, y la responsabilidad de velar por que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional.

En última instancia, la gestión de los bienes comunes ambientales bajo este sistema rígidamente interestatal se vuelve extremadamente complicada, por el carácter intrínsecamente egoísta del proyecto westfaliano, basado en identidades estatales individuales, en la satisfacción del interés propio de los Estados y en la propensión a ver relaciones internacionales como un campo de interacción conflictivo antes que cooperativo.

Esta lógica ha sido en parte mitigada en las últimas dos décadas, con la proliferación de ejemplos de gobernanza ambiental exitosa por parte de otros actores, siguiendo una trayectoria conocida de difusión de poder en el sistema internacional (NYE, 2011). Como ejemplos pueden ser citadas entidades sub-nacionales, como en el caso del Estado de California en relación al problema del cambio climático, o actores privados, como Walmart o Microsoft en relación a la exigencia de altos estándares ambientales para sus proveedores. No obstante, y como ya se afirmó, el ritmo de crecimiento de este tipo de experiencias es insuficiente para garantizar un nuevo punto de equilibrio del sistema terrestre.

### 3.1.3. Regímenes limitados a áreas específicas (issue areas)

El modus operandi recurrente para el establecimiento de regímenes ambientales internacionales (RAI) ha sido la negociación y la firma de una Convención internacional - que opera como el marco normativo general - que luego se complementa con protocolos, los cuales establecen las medidas concretas a aplicar por parte de los Estados miembros. Dentro de ese diseño, los instrumentos tienden a enfocarse en un tema específico - como biodiversidad, cambio climático, desertificación o contaminantes orgánicos persistentes (COPs) - con escasa referencia a otras arenas de las relaciones internacionales, e incluso a la propia área ambiental.

No es difícil ver la limitación de este tipo de enfoque para lidiar con los problemas del Antropoceno, ya que la interacción entre las fronteras planetarias hace fundamental no sólo la actualización y la integración de los diferentes regímenes ambientales inter-

nacionales, sino su asimilación como vector civilizatorio. En otras palabras, como parte esencial del rumbo del desarrollo de las sociedades.

Esta concepción basada en áreas de concentración ha sido también recurrente en la literatura de las Relaciones Internacionales. Para ciertos autores, el liberal institucionalismo – aquel abordaje teórico que dominó los estudios sobre la política ambiental internacional – ha concebido los regímenes como doblemente aislados, tanto entre sí como en relación con desarrollos más amplios de la política y de la economía internacional (OKEREKE; BULKELEY; SCHROEDER, 2009; PATERSON, 1996)

En cuanto al primer punto, la concentración en áreas específicas y separadas (issue areas) crea fronteras artificiales entre actores, ideas y soluciones. En relación al segundo punto, la omisión de los vínculos entre la problemática global del ambiente y la lógica de la economía y política global - que es su marco, es una limitación seria a la capacidad explicativa de la teoría (VIOLA; FRANCHINI; RIBEIRO, 2013).

### 3.2 Premisas para la gobernanza del Antropoceno

Como sugieren las páginas anteriores, la premisa fundamental de este artículo es que la gobernanza del Antropoceno será el principal desafío de las sociedades y de las Ciencias Sociales (particularmente de las Relaciones Internacionales, de la Ciencia Política, de la Economía y del Derecho) en la primera mitad del siglo XXI.

En este sentido, el obstáculo central para el desarrollo de efectivos mecanismos de gobernanza global radica en el hecho de que las instituciones - internacionales y domésticas - creadas a lo largo de las últimas décadas no reflejan el profundo nivel de interdependencia entre las sociedades. Transcender este límite implica cambios profundos de comportamiento, tanto individual como colectivo. En este segmento, analizamos estas transformaciones necesarias desde la óptica de las relaciones internacionales.

El primero de los cambios envuelve un movimiento epistemológico/ontológico e implica asimilar la problemática de las fronteras planetarias, no sólo como un problema ambiental, sino civilizatorio; esto es, abarcando las esferas de la economía, de la política y de la sociedad. De esta forma, los conceptos – y prácticas asociadas – de prosperidad, seguridad, crecimiento, equidad, justicia, libertad, paz y democracia deben ser reformulados para incluir como referencia última el espacio de operación segura para la humanidad.

Los ejemplos concretos de estos desarrollos serán detallados en las páginas siguientes, pero envuelven principalmente: una definición operativa de economía verde de bajo carbono; la adopción de la narrativa de las fronteras planetarias por parte de las grandes organizaciones internacionales, como la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial; el abandono progresivo de la obsolescencia planificada en el ciclo de negocios (PACKARD, 1960) y; la evolución hacia sistemas políticos en los que el debate sobre el espacio seguro para la humanidad sea un tema de agenda tan importante como el crecimiento económico o la vigencia de libertades.



En términos del sistema internacional, la más estructural de las transformaciones es el abandono progresivo del soberanismo como patrón arquetípico de comportamiento de los Estados en el escenario internacional. En otro trabajo, definimos el concepto de la siguiente manera (VIOLA; FRANCHINI; RIBEIRO, 2012: 475):

Las categorías soberanismo / post-soberanismo operan como extremos de un espectro y no como una dicotomía. Las fuerzas soberanistas son aquellas que consideran que su estado nacional no debe ceder parcialmente poderes para estructuras supranacionales ni admitir la interferencia externa en asuntos internos de los países, particularmente en referencia a ellos mismos. Las fuerzas post-soberanistas ya aceptaron o están dispuestas a aceptar la cesión de potestades para estructuras supranacionales y consideran que los asuntos internos de todos los países son susceptibles de interferencia. En general, la democracia actúa como condición necesaria para el post-soberanismo al tiempo que los grandes países (en términos de población, economía y territorio) tienden a ser soberanistas. De igual forma, la percepción de amenazas estratégico-militares tiende a obstaculizar el desarrollo de lógicas post-soberanistas

En la medida en que las fronteras planetarias se definen como bienes comunes globales, sólo a través de la cooperación entre agentes se vuelve posible evitar comportamientos que derivan en resultados sub-óptimos, como el efecto “free-riding” y la tragedia de los comunes (NORDHAUS, 2015; OSTROM, 2009). En el primer caso, un determinado actor evita pagar los costos de la provisión de un bien común - digamos la estabilidad de la atmósfera - esperando que los demás actores paguen ese costo, derivando, en extremo, en una inercia generalizada. En el segundo caso, un recurso finito de acceso irrestricto - digamos, de nuevo, la atmósfera - termina siendo degradado o eliminado por la sobreexplotación.

Actualmente, entre los grandes actores del sistema internacional, el único claramente dispuesto a ceder poderes hacia instancias supranacionales es la UE, seguida por Japón y Corea del Sur con posiciones más ambiguas. Los demás países del G-20 son soberanistas en grados variables, incluyendo el soberanismo extremo en Estados Unidos, China, India, Rusia, Turquía y Arabia Saudita. Sin embargo, hay fuerzas post-soberanistas desarrolladas en la mayoría de los miembros del G-20: Estados Unidos, Canadá, Australia, Indonesia, Sudáfrica, Brasil, México, Australia y Argentina.

El crecimiento de tendencias neo-nacionalistas y populistas en tiempos recientes (THE ECONOMIST, 2016) ha intensificado el carácter conservador del sistema internacional, particularmente desde la elección de Donald Trump en noviembre de 2016. Expresiones de este proceso han sido el Brexit (referéndum por la salida de Gran Bretaña de la UE); el colapso de la democracia en Turquía; la erosión de la democracia en Hungría y en menor medida en Polonia; el crecimiento de partidos nacionalistas de extrema derecha en democracias consolidadas – en orden de magnitud de ese crecimiento: Austria, Eslovaquia, Francia, Finlandia, Holanda, Reino Unido, Grecia, Alemania, Suecia

y Dinamarca – y de partidos de izquierda populista en Italia, Francia, España y Grecia. De todos modos, por el lugar que ocupa en el sistema internacional y la profundidad de los impulsos nacionalistas, la máxima expresión de esta ola ha sido la Presidencia Trump en los Estados Unidos (VIOLA; FRANCHINI, 2018).

La lógica soberanista-westfaliana del actual sistema internacional tiene otra característica que es inconsistente con la gobernanza del Antropoceno: la separación del mundo en las categorías dicotómicas de países desarrollados y países en desarrollo (VIOLA; FRANCHINI; RIBEIRO, 2013). Esta simplificación conceptual - común en el campo de estudios de las RRII y la norma en los estudios sobre medio ambiente - se vuelve cada vez más un obstáculo epistemológico, una barrera cognitiva para abordar el estudio de la dinámica internacional en sus varias áreas de gobernanza.

En efecto, existen diferencias muy claras en términos de compromiso con la gobernanza de las fronteras planetarias entre, por ejemplo, los Estados Unidos, Canadá, Japón e incluso aquellos países que forman parte de la Unión Europea, todos ellos países desarrollados. Al mismo tiempo, existen enormes contrastes en términos de poder y compromiso ambiental de países a menudo calificados de desarrollo, como Brasil, Bangladesh, India o China.

Así, resulta inconsistente defender que una categoría dicotómica sea capaz de captar de forma adecuada la extrema y creciente complejidad del sistema internacional y la sofisticación de sus agentes, que combinan de forma heterogénea recursos políticos, económicos, militares y ambientales.

No obstante, aún más nocivo que el obstáculo epistemológico es el obstáculo político que esta categorización plantea. En la concepción tradicional de la política ambiental internacional, sólo los países desarrollados tienen obligaciones significativas en términos de protección de los activos ambientales. De esta forma, algunas de las grandes potencias emergentes, como China, India y Brasil, que tienen impactos profundos sobre las fronteras planetarias, dilatan la asunción de compromisos internacionales obligatorios de protección al medio ambiente utilizando el mismo argumento del subdesarrollo de países pobres como Bolivia o Haití (WONG, 2017).

Esta maniobra termina siendo una expresión de profunda injusticia, ya que esconderse detrás de las reales necesidades de las sociedades más pobres para justificar la inacción y bloquear la cooperación no tendrá otro resultado que el propio el agravamiento de la situación de las poblaciones más vulnerables. En este sentido, la más alta forma de justicia en el Antropoceno es justamente el manejo sostenible de las fronteras planetarias. Al contrario, el discurso y práctica de las grandes economías emergentes que destaca la justicia global pero que a la vez bloquea la cooperación en nombre del desarrollo se vuelve esencialmente injusto (VIOLA; FRANCHINI, 2018).

El escenario es aún más esquizofrénico si consideramos que algunos de esos mismos países han aprobado normativas internas y establecido políticas domésticas que son relativamente convergentes con la definición de un espacio seguro de la humanidad. Ejemplo de ello es la aceleración de la transición china para energías renovables no convencionales (IRENA, 2017) o incluso la ley de cambio climático brasileña sancionada a comienzos de 2010 – aunque se encuentre actualmente profundamente degradada.

Teniendo como premisa la necesidad del abandono progresivo de las tendencias soberanistas en el sistema internacional, es posible pensar en otros desarrollos, más concretos, tendientes a construir y consolidar la gobernanza del Antropoceno.

En primer lugar, la definición de un concepto operativo que guíe el diseño y la aplicación de políticas consistentes con el equilibrio del sistema terrestre. En ese sentido, se considera en este trabajo que el concepto tradicional de desarrollo sostenible – que ha inspirado estrategias de conservación a nivel global desde la década de 1980 (DA VEIGA, 2017) - es demasiado vago y difuso, por dos motivos principales. En primer lugar, intenta una síntesis en extremo ambiciosa, intentando equilibrar al mismo tiempo cuestiones de crecimiento, equidad y protección ambiental a corto y largo plazo. En segundo lugar, esa síntesis evade definiciones específicas, procurando ser políticamente correcta y así evitar críticas concretas a países o grupos de países.

Se propone entonces la categoría de economía verde de bajo carbono (EVBC) (VIOLA; FRANCHINI, 2012b), cuya fórmula tiene como base la métrica conocida de la intensidad de carbono y se completa con referencias a otras fronteras planetarias: racionalidad en el uso de los recursos naturales, reducción del consumo de agua, protección de la biodiversidad, reducción del uso de fertilizantes, maximización de la energía renovable y la eficiencia energética, estímulo al transporte colectivo y a la intermodalidad y, el establecimiento de una estructura tributaria con creciente énfasis en la tributación al carbono, la contaminación y el desperdicio de agua en sustitución de los clásicos impuestos al capital y al trabajo.

En segundo lugar, la creación de una organización internacional ambiental con un estatus superior a una agencia especializada de la ONU y con poderes similares a los de la Organización Mundial de Comercio, capaz de definir estrategias normativas globales para la estabilidad del ambiente en la Tierra; con atribuciones para monitorear la situación ambiental en cada uno de los países, criticando públicamente a aquellos que violan las normas y; finalmente, con poder de policía para implementar tratados y protocolos.

Como paso necesario anterior a este, es imprescindible abandonar la tradición nociva de la industria de las conferencias internacionales medioambientales cuyo único resultado es el consenso basado en el mínimo denominador común, que acaba teniendo un impacto nulo en términos de gobernanza eficiente. Como se afirma en otro trabajo (VIOLA; FRANCHINI, 2012c: 476):

Una cúpula sería, que sentara las bases para construcciones futuras, habría comenzado con una apertura sincera de las posiciones de los diversos actores, sin caer en la tentación de buscar consensos mínimos que nada aportan a la gobernanza del área. El problema es que incluso los agentes reformistas, como la UE, aceptan la tradición de la armonía estéril de los documentos multilaterales.

Tercero, y condenando la lógica del complejo de regímenes y la teoría de la complejidad (Kavalski, 2016) la internalización de las fronteras planetarias en los principios y comportamiento de las principales organizaciones internacionales: la OMC, el FMI, el Banco Mundial y el Consejo de Seguridad (CS) de la ONU.

Cuarto, la reforma gradual de la Asamblea General de la ONU (AGNU) para convertirse en un parlamento mundial representativo de la población global, abandonando la actual representación de estados nacionales.

Quinto, la creación de un Consejo de Desarrollo Sostenible (con poderes diferenciados equivalentes al Consejo de Seguridad) en el ámbito de la AGNU, con poderes para actuar en el área ambiental. Este Consejo tendría con la AGNU una relación similar a la que tiene con el CS y estar formada por un grupo de miembros permanentes sin poder de veto (aproximadamente los países del G-20) y un grupo de miembros rotativos (BIERMANN et al., 2010).

Finalmente, hay que destacar que la transición hacia una matriz de comportamiento individual y colectivo consistente con las necesidades del Antropoceno - aunque esencial - es profundamente problemática. Esta dificultad reposa, en la visión de los autores de este trabajo, en dos factores característicos de las sociedades contemporáneas. La primera de ellas, ya mencionada, se ubica en el nivel de la estructura internacional y se refiere a la hegemonía de fuerzas las conservadoras en su seno. El sistema internacional se encuentra dominado por agentes renuentes a ceder parcelas de poder para construir bienes comunes universales - es decir, poco comprometidos con la gobernanza global.

Como se destaca en otro trabajo:

Este sistema internacional de hegemonía conservadora lleva ese calificativo, porque es incapaz de dar respuesta a los problemas derivados de la profunda interdependencia de las sociedades contemporáneas, que demandan como nunca instancias cooperativas para ser solucionados. No sólo el cambio climático, sino también el sistema económico internacional, el comercio global, y en grado cada vez mayor, los problemas ambientales entendidos como fronteras planetarias, son evidencia de los límites de la anarquía (Viola & Franchini, 2012:17)

Como resultado, el marco tradicional de instituciones universales anclado en la ONU redundo en esfuerzos estériles al tiempo que el intento con mecanismos más restringidos en términos de participación, no se han mostrado eficientes – como el G-20.

La segunda de las características que limitan el desarrollo de una “moral del Antropoceno” se encuentra en el nivel del agente y puede ser definida como inmediatez. Los seres humanos están acostumbrados a reaccionar o frente a amenazas inmediatas o frente a extremos de inmoralidad. El problema es que la desestabilización del sistema terrestre se da de forma acumulativa - generando conformismo por parte de las sociedades - y sus efectos más catastróficos sólo se sentirán a largo plazo.

De forma genérica, los individuos tienen dificultades para atribuir el mismo nivel de realidad al futuro que por el presente, por lo que estarán dispuestos a intercambiar beneficios limitados inmediatos por beneficios sustantivos en el futuro (GIDDENS, 2009). Esta característica comportamental individual se traslada de forma casi automática a las principales estructuras sociales. El mercado, como forma de organización económica

fundamental, y la democracia, como forma hegemónica de organización socio-política, operan sobre la base de los impulsos egoístas y de corto plazo de los agentes económicos y de los electores, respectivamente.

Los regímenes autoritarios tienen aún mayores dificultades para lidiar con problemas de acción colectiva global, aunque por otras razones: falta de transparencia, restricciones al flujo de información, foco excesivo en cuestiones de seguridad y crecimiento económico y la existencia, en general, de una élite relativamente pequeña que interfiere en la provisión de bienes públicos en beneficio propio (HELD; HERVEY, 2009; VIOLA; FRANCHINI; RIBEIRO, 2013).

## Conclusiones

En este artículo, se intentó destacar la inconsistencia entre las estructuras de la política internacional creadas en las últimas décadas y la evolución de los problemas ambientales globales, entendidos como fronteras planetarias. Como se afirmó, la Tierra está en riesgo de disrupción sistémica por la superación de las fronteras del cambio climático, la pérdida de biodiversidad y el ciclo del nitrógeno. Al mismo tiempo, el esfuerzo cooperativo realizado por la humanidad desde principios de la década de 1970 – la proliferación de cúpulas, iniciativas y tratados multilaterales descordinados, los resultados expresivos de consensos mínimos llevando a una fragmentación de las obligaciones legales y, consecuentemente – ha sido insuficiente para garantizar la estabilidad del sistema terrestre.

Este fracaso derivó en la necesidad de construir de forma consciente un nuevo espacio de operación segura para la humanidad. Para alcanzar ese objetivo, es necesario pensar en términos de gobernanza global, trascendiendo el foco en los Estados y regímenes internacionales. Es decir, es necesario modificar radicalmente la estructura institucional de la cooperación, porque insuficiente en el Holoceno, se vuelve obsoleta en el Antropoceno. Esta transformación implica la transición de la política ambiental hacia la efectiva gobernanza global.

El hito fundamental de este camino es la superación del sistema internacional de hegemonía conservadora, es decir, el abandono de las tendencias soberanistas -egoístas y de corto plazo - de parte de las grandes potencias del sistema. Este desarrollo requiere pensar la cuestión ambiental como parte del proceso civilizatorio, y no como una categoría marginal sacrificable en favor de intereses económicos o de seguridad. En el Antropoceno, no existe gobernanza ambiental, sólo gobernanza.

Como resultado de esta necesaria transición post-soberana, será posible atender las demandas de la gobernanza del Antropoceno, esto es, la superación de la dicotomía entre países desarrollados y países en desarrollo; la definición concreta de la economía verde de bajo carbono como categoría que supera la del desarrollo sostenible como guía de acción; la creación de una organización ambiental global eficiente con la previa desactivación de la industria de las conferencias; la internalización de las fronteras planetarias en las principales Organizaciones Internacionales; la transformación de la Asamblea General de las Naciones Unidas en representación de la población mundial y no de los Estados; y

la creación de un Consejo de Desarrollo Sostenible en el marco de las Naciones Unidas, como sugerido por Biermann (2014).

Esta transición al post-soberanismo se enfrenta a dos obstáculos principales: el carácter conservador del sistema internacional y el inmediatismo de los comportamientos individuales. En el primer caso, la dificultad radica en que sólo pocas sociedades en el mundo están dispuestas a embarcarse en la empresa de cesión de soberanía para garantizar bienes universales a largo plazo.

En el segundo caso, la dificultad radica en el carácter de las respuestas humanas a los problemas, que tienden a ser significativas sólo frente a amenazas inmediatas en tiempo y espacio. Como hemos visto, el Antropoceno demanda respuestas a corto plazo para lidiar con problemas acumulativos, universales y de largo plazo.

En este marco, la elección de Donald Trump en EEUU y el control total del gobierno federal americano por el Partido Republicano han aumentando las tendencias soberanistas y la conflictividad tanto dentro del país como en el sistema internacional. Es una pregunta abierta y fundamental hoy si esto representa apenas un desvío temporal de la tendencia principal o una contra-tendencia de larga duración. Lo más probable es que se trate de lo primero, pero no deja de ser posible que sea lo segundo.

Como elemento positivo, se observa un crecimiento de las fuerzas reformistas en la mayoría de las sociedades y en el ámbito global. Uno de los vectores estructurales de este crecimiento es el extraordinario aumento de la eficiencia y competitividad de las energías renovables – complejo solar-eólico-red inteligente de transmisión, baterías – en los últimos cinco años. Sin embargo, este desarrollo no tiene la velocidad ni la profundidad suficiente para forzar un cambio de hegemonía.

Como corolario de la supremacía de las fuerzas conservadoras, se espera un agravamiento de las condiciones de habitabilidad de la Tierra, con consecuentes impactos en términos de sufrimiento humano - aceleración de fenómenos climáticos extremos, crisis de precios y disponibilidad de alimentos, migración forzada de personas - antes que las respuestas adecuadas empiecen a ser evaluadas y la humanidad tienda a abandonar los impulsos egoístas y de corto plazo que dan forma a sus instituciones y comience a cooperar para dar solución efectiva a los problemas ambientales globales.

## Nota

i El sistema de votación de la ONU, en el que cada país tiene un voto, hace que las decisiones tomadas sean las de consenso mínimo, para poder encuadrar la extrema heterogeneidad de intereses y visiones sobre el sistema internacional de cada uno de los más de 190 estados miembros. Como resultado, la eficacia del sistema es mínima.

## Referencias

ANDONOVA, L. B.; BETSILL, M. M.; BULKELEY, H. Transnational Climate Governance. *Global Environmental Politics*, v. 9, n. 2, p. 52–73, 2009.

BIERMANN, F. et al. Earth System Governance: People, Places and the Planet. *Global Governance*, n. 1, p. 148, 2009.

- BIERMANN, F. et al. Navigating the anthropocene: the Earth System Governance Project strategy paper. **Current Opinion in Environmental Sustainability**, v. 2, n. 3, p. 202–208, ago. 2010.
- BIERMANN, F. **Earth system governance: World politics in the Anthropocene**. MIT Press, 2014.
- BOULTON, J.; ALLEN, P.; BOWMAN, C. **Embracing Complexity: Strategic Perspectives for an Age of Turbulence**. Oxford UP, 2015.
- COMPAGNON, D.; RODARY, E. *Politiques de la biodiversité*. Paris, Presses de Sciences Po, 2017.
- CRUTZEN, P. Can We Survive the “Anthropocene” Period? **Project Syndicate**. 2009. Disponível em: <<https://www.project-syndicate.org/commentary/can-we-survive-the--anthropocene--period?barrier=accessreg>>
- DA VEIGA, J. E. The first Antropocene utopia. **Ambiente & Sociedade**, v. 20, n. 2, p. 227–246, jun. 2017.
- GIDDENS, A. **The politics of climate change**. Cambridge: Polity Press, 2009.
- KAVALSKI, E. (Ed.) **World Politics at the Edge of Chaos. Reflections on Complexity and Global Life**. SUNY series, James N. Rosenau series in Global Politics. Excelsior Editions, 2016.
- HAAS, P. **Epistemic communities, constructivism, and international environmental politics**. Routledge, 2015.
- HELD, D.; HERVEY, A. Democracy, Climate Change and Global Governance. **Policy Network**. 2009. Disponível em: <[http://www.policy-network.net/publications\\_detail.aspx?ID=3406](http://www.policy-network.net/publications_detail.aspx?ID=3406)>.
- HURRELL, A. **On Global Order: Power, Values, and the Constitution of International Society**. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- IRENA. **Renewable capacity highlights**. 2017. Disponível em: <[http://www.irena.org/DocumentDownloads/Publications/RE\\_stats\\_highlights\\_2017.pdf](http://www.irena.org/DocumentDownloads/Publications/RE_stats_highlights_2017.pdf)>.
- KLJN, E.; BUUREN, A. van; EDELENBOS, J. **The Impact of Governance**. In: LEVI-FAUR, D. (Ed.). **Oxford Handbook of Governance**. Oxford University Press, 2012.
- KRASNER, Stephen. **International Regimes**. Ithaca e London: Cornell University Press, 1995.
- LE PRESTRE, P. (dir.) **Vingt ans après. Rio et l'avant-goût de l'avenir**. Presses de l'Université Laval, 2011.
- LE PRESTRE, P. **Global Politics Revisited. Towards a Complex Governance of Global Environmental Problems**. Routledge, 2017.
- LEIS, H.; VIOLA, E. **Sistema internacional com hegemonia das democracias de mercado: desafios de Brasil e Argentina**. Florianópolis: Insular, 2007.

LEVI-FAUR, D. (Ed.). **Oxford Handbook of Governance**. Oxford University Press, 2012.

MCCORMICK, J. **Reclaiming paradise: the global environmental movement**. Indianapolis: Indiana University Press, 1991.

MEADOWS, D. et al. **The Limits to Growth**. New York: Universe Books, 1972.

NORDHAUS, W. Climate clubs: Overcoming free-riding in international climate policy. **American Economic Review**, v. 105, n. 4, p. 1339–1370, 2015.

NYE, J. **The future of power**. Washington, DC: Public Affairs, 2011.

O GLOBO. Rio+20: Ban Ki-moon baixa tom de críticas e afirma que “documento é um grande sucesso” - **Jornal O Globo**. 21 jun. 2012.

OKEREKE, C.; BULKELEY, H.; SCHROEDER, H. Conceptualizing Climate Governance Beyond the international Regime. **Global Environmental Politics**, v. 9, n. 1, p. 58–78, 2009.

ONU. **Declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo**. 1992. Disponível em: <<http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>>

ONU-HABITAT. **Declaración de Estocolmo sobre el medio ambiente humano**. 1972. Disponível em: <<http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos Humanos/INST05.pdf>>

OSTROM, E. A polycentric approach for coping with climate change. **WB Research Working Paper 5095**. 2009. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/4287/WPS5095.pdf>>.

PACKARD, V. **The Waste Makers**. London: Longmans, 1960.

PATERSON, M. **Global warming and global politics**. London and New York: Routledge, 1996.

PORTER, G.; BROWN, J. W.; CHASEK, P. S. **Global environmental politics**. Colorado: Westview Press, 2000.

ROCKSTRÖM, J. et al. Planetary boundaries: Exploring the safe operating space for humanity. **Ecology and Society**, v. 14, n. 2, 2009.

STEFFEN, W. et al. Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet. **Science**, v. 347, n. 6223, 2015.

THE ECONOMIST. **The new nationalism**. 2016. Disponível em: <http://www.economist.com/news/leaders/21710249-his-call-put-america-first-donald-trump-latest-recruit-dangerous>.

VIOLA, E.; FRANCHINI, M. Narrativas paralelas: a ciência e a política na Rio+20 e em Doha. **CINDES**, 2012a. Disponível em: <<https://www.scribd.com/document/149914192/Ciencia-y-Politica-Rio-20>>.



VIOLA, E.; FRANCHINI, M. Brasil na transição para a economia verde de baixo carbono. In: YOUNG, C. et al. (Eds.). **O Brasil e a agenda da sustentabilidade**. Rio de Janeiro: CEBRI, 2012b.

VIOLA, E.; FRANCHINI, M. Os limiares planetários, a Rio+20 e o papel do Brasil. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 10, n. 3, p. 470–491, set. 2012c.

VIOLA, E.; FRANCHINI, M. A. **Brazil and climate change: beyond the Amazon**. New York: Routledge, 2018.

VIOLA, E.; FRANCHINI, M.; RIBEIRO, T. Climate Governance in an International System Under Conservative Hegemony: the Role of Major Powers. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 55, n. Special, 2012.

VIOLA, E.; FRANCHINI, M.; RIBEIRO, T. **Sistema internacional de hegemonia conservadora: governança global e democracia na era da crise climática**. São Paulo: Annablume, 2013.

WONG, E. China Wants to Be a Climate Change Watchdog, but Can It Lead by Example? **The New York Times**, 2017. Disponível em: [https://www.nytimes.com/2017/01/10/world/asia/china-wants-to-be-a-climate-change-watchdog-but-cant-yet-lead-by-example.html?\\_r=0](https://www.nytimes.com/2017/01/10/world/asia/china-wants-to-be-a-climate-change-watchdog-but-cant-yet-lead-by-example.html?_r=0)

WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT. **Our Common Future**. Oxford paperbacks. 1987. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>>.



# LOS DESAFÍOS DEL ANTROPOCENO: DE LA POLÍTICA AMBIENTAL INTERNACIONAL HACIA LA GOBERNANZA GLOBAL

---

MATIAS FRANCHINI  
EDUARDO VIOLA  
ANA FLÁVIA BARROS-PLATIAU

**Resumen:** Este artículo propone una reflexión sobre los desafíos de la política ambiental global en el Antropoceno. Primeramente, se destaca la inconsistencia entre las instituciones de la política ambiental internacional y la degradación progresiva de las fronteras planetarias.

En segundo lugar, se afirma que, dado que la transición hacia el Antropoceno demanda la construcción consciente un nuevo espacio de operación segura para la humanidad, es necesario modificar radicalmente la estructura institucional de la cooperación, basada en regímenes internacionales: la transición de la política ambiental hacia la gobernanza global. El hito fundamental de este camino es la superación del sistema internacional de hegemonía conservadora, es decir, el abandono de las tendencias soberanistas - egoístas y de corto plazo – por parte de sus actores, particularmente las grandes potencias.

Finalmente, se proponen una serie de premisas para la gobernanza del Antropoceno desde la óptica de las Relaciones Internacionales, teniendo como substrato la transición post-soberana.

**Palabras clave:** Gobernanza Ambiental Global – Antropoceno – Política Ambiental Internacional – Fronteras Planetarias – Relaciones Internacionales

**Abstract:** This article proposes a reflection on the challenges of global environmental policy in the Anthropocene. Firstly, the inconsistency between the institutions of international environmental policy and the progressive degradation of the planetary boundaries is highlighted.

Secondly, it is stated that, since the transition to Anthropocene requires the conscious construction of a new space of safe operation for humanity, it is necessary to radically modify the institutional structure of cooperation, based on international regimes: the transition from environmental policy to global governance. The fundamental milestone of this path is the overcoming of the international system of conservative hegemony, that is,

the abandonment of the sovereignist tendencies - egotistical and short-term - on the part of its actors, particularly the great powers.

Finally, a series of premises for the governance of the Anthropocene is proposed from the point of view of International Relations, with the post-sovereign transition as the main pillar.

**Key words:** Global Environmental Governance – Anthropocene – International Environmental Politics – Planetary Boundaries – International Relations

**Resumo:** Esse artigo propõe uma reflexão sobre os desafios da política ambiental global no Antropoceno. Primeiro, destaca-se a inconsistência entre as instituições da política ambiental internacional e a progressiva degradação das fronteiras planetárias.

Em segundo lugar, argumenta-se que, uma vez que a transição para o Antropoceno exige a construção consciente de um novo espaço de operação segura para a humanidade, é necessário mudar radicalmente a estrutura institucional da cooperação, baseada em regimes internacionais: a transição da política ambiental para a governança global. O marco fundamental deste caminho é a superação do sistema internacional de hegemonia conservadora, isto é, o abandono de tendências soberanas - egoístas e de curto prazo - por parte de seus atores, particularmente as grandes potências.

Finalmente, é proposta uma série de premissas para a governança do Antropoceno da perspectiva das Relações Internacionais, tendo como substrato a transição pós-soberana.

**Palavras chave:** Governança Ambiental Global – Antropoceno – Política Ambiental Internacional – Relações Internacionais

---

En el artículo **LOS DESAFÍOS DEL ANTROPOCENO: DE LA POLÍTICA AMBIENTAL INTERNACIONAL HACIA LA GOBERNANZA GLOBAL**, con el número DOI <http://dx.doi.org/10.1590/1809-4422asoc214v2022017>, publicado en el Revista Ambiente & Sociedade, vol. 20.3: 177 - 202, en las páginas 180 y 183, desestime el siguiente extracto:

abrupt environmental change within continental- to planetary-scale systems. We have identified nine planetary boundaries and, drawing upon current scientific understanding, we propose quantifications for seven of them. These seven are climate change (CO<sub>2</sub> concentration in the atmosphere).

