

Ciudadanía ambiental global. Un recorte analítico para el estudio de la sociedad civil transnacional

La transformación de las modalidades de interacción entre actores no-estatales y gobiernos a nivel global han llevado a conceptualizar una nueva clase de ciudadano: el ciudadano global. Existe evidencia empírica de que las ONG ambientalistas pueden influir sobre los gobiernos nacionales, llevando a algunos autores a definir una nueva categoría de acción colectiva: la ciudadanía ambiental global. Permanecen dos preguntas clave: ¿Existe la ciudadanía global? ¿Existe la ciudadanía ambiental global? Este trabajo analiza la noción de ciudadanía ambiental global como recorte analítico para el estudio de la sociedad civil transnacional y su impacto en la política ambiental doméstica e internacional analizando el caso del proyecto "Ciudadanía Ambiental Global" del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

Palabras clave: Ciudadanía, actores no-gubernamentales, política ambiental,

♦ Investigador en medio ambiente y contaminación, CIATEC. México.

rpacheco@ciatec.mx

Introducción

Las recientes discusiones sobre los diseños de las nuevas arquitecturas gubernamentales en diferentes niveles y escalas (local, regional, nacional e internacional) han puesto especial énfasis en la necesidad de mejorar la participación ciudadana en la construcción de las agendas públicas, el diseño de los instrumentos de política, la implantación y evaluación de las políticas públicas. El énfasis sobre la participación ciudadana en política pública no solamente forma parte de los debates sobre democratización y gobernabilidad sino

I. Una versión preliminar de este artículo se presentó en el 2º Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política "Desafíos de la Gobernanza Democrática en América Latina", Ciudad de México, 29 y 30 de septiembre y 1º y 2 de octubre de 2004. El artículo se ha revisado y reescrito de manera substancial, sin embargo, acepto todos los errores remanentes enteramente como mi responsabilidad. Agradezco los comentarios de los participantes en el Seminario Permanente sobre Organizaciones Civiles del PIETS (El Colegio Mexiquense) en abril de 2004, así como de los dos revisores anónimos de *Espiral*, que me ayudaron a mejorar este artículo.

que empieza a trascender a otras esferas. El ámbito de la política ambiental no es menos relevante y la necesidad de involucrar a la sociedad civil en la toma de decisiones con respecto al manejo de los recursos naturales, el diseño de políticas e instrumentos de gestión ambiental y los acuerdos internacionales sobre protección del medio ambiente y recursos naturales es ahora ya no solamente parte de la retórica sino de la acción y el diario devenir.

Después de las acciones de movilización de grupos civiles organizados en diferentes foros y en materia de una gran diversidad de causas (como ejemplo se tienen las acciones contra la globalización en las reuniones ministeriales de la Organización Mundial del Comercio en Seattle en 1999 y en Cancún en 2003, las movilizaciones en contra de las minas explosivas, con la formación de la International Campaign to Ban Landmines en 1992, la declaración de Beijing sobre los derechos de la mujer y su seguimiento por una multitud de organizaciones no-gubernamentales de cabildo), resulta casi impensable dejar de lado el concepto de ciudadanía global. Esta noción empieza a formar parte del vocabulario utilizado para describir las acciones de los ciudadanos de los diferentes países que se embarcan en actividades organizadas de presión a los gobiernos (Estados-nación) para buscar soluciones a asuntos de carácter global. Sin embargo, a la fecha no existe una definición exacta y consensuada sobre qué hace a un ciudadano o ciudadana “global”. Una gran variedad de disciplinas examinan el concepto, pero no existe una versión universal del significado del vocablo.

La idea de la ciudadanía ambiental global se deriva de la incorporación de la dimensión ambiental al concepto de “ciudadanía global” (Edwards y Gaventa, 2001). Este vocablo incorpora tres aristas que requieren análisis. En primer lugar, el aspecto de ciudadanía, que en sí mismo es

controvertido.² En segundo lugar, el adjetivo “global” que también tiene gran cantidad de acepciones. Y en tercer lugar, el calificativo de “ambiental”, cuya primera connotación afectaría directamente al concepto de “ciudadanía”. En la búsqueda de una respuesta concreta, se establece un esquema analítico a través de una simple serie de preguntas: ¿Qué es un ciudadano, qué es un ciudadano global, qué es un ciudadano ambiental y finalmente, qué es un ciudadano ambiental global?

En este trabajo se examina la ciudadanía ambiental global desde la perspectiva de la acción colectiva y la gobernanza global.³ En tal visión el concepto de ciudadanía connota participación de los actores no-estatales en las decisiones de carácter global, primordialmente aquellas que tienen que ver con la conservación de los ecosistemas, la prevención y control de la contaminación, el adecuado aprovechamiento de los recursos naturales y la responsabilidad social empresarial. El sentido de pertenencia, identidad y composición no forma parte tan primordial de la definición, sino que es el activismo del ciudadano común en el ámbito global el que forma parte de las características más importantes del ciudadano global.

El artículo se divide en cinco secciones posteriores a la introducción. La primera sección analiza las perspectivas en materia de sociedad civil y su participación en la política ambiental internacional. En dicha sección se propone que estas coaliciones forman parte de un proceso evolutivo en

2. La definición de ciudadanía ocupa un lugar muy importante en el texto, y se desarrolla con profundidad en la cuarta sección del artículo. Para definir ciudadanía se hace necesario conocer las diferentes modalidades de participación de la sociedad civil en política ambiental, por ello se inicia con este tipo de definiciones.

3. El debate sobre qué significa exactamente gobernanza y cómo se relaciona con la noción de gobierno no está dentro de los objetivos de este trabajo, por lo que se omite dicha discusión. Basta con hacer notar que la nueva gobernanza global incluye la institucionalización de la participación de actores no-estatales en materias que eran tradicionalmente Estado-céntricas.

el cual se desarrollan relaciones cohesivas entre diferentes actores no-estatales, creando redes transnacionales que pueden dar lugar a la llamada “ciudadanía ambiental global”. En la segunda sección se proporciona una pequeña reseña sobre el reto global que representa la protección del medio ambiente, y algunas de las razones por las cuales se considera que existe la necesidad de una ciudadanía ambiental global. La tercera sección discute el concepto de ciudadanía global, ciudadanía ambiental global y la validez de este recorte analítico como un instrumento hacia la gobernanza ambiental. La cuarta sección describe el caso de estudio del proyecto “Ciudadanía Ambiental Global” (PCAG) promovido por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) con financiamiento parcial del Fondo Global para el Medio Ambiente (*Global Environment Fund*, GEF). Finalmente, en la quinta sección se formulan algunas conclusiones analíticas en relación con la existencia del ciudadano ambiental global y la utilidad del proyecto CAG de PNUMA para fortalecer la participación social en política ambiental global.

Sociedad civil y participación en asuntos internacionales

La relación entre las discusiones sobre globalización y sobre la sociedad civil es intrincada e inextricable. Esto es de esperarse ya que los efectos de la apertura de mercados pueden ser positivos y/o negativos, y la sociedad civil responde a dichos efectos de diferentes formas. La globalización y la apertura de mercados, así como las políticas neoliberales han logrado tener un efecto galvanizante sobre la opinión pública, de suerte que la sociedad civil organizada ha logrado refinar sus tácticas de presión (por ejemplo, tenemos las manifestaciones en la ciudad de Seattle en 1999 por parte de un gran número de manifestantes y redes de organizaciones no-gubernamentales cuando se realizó la reunión de

la Organización Mundial del Comercio en dicha ciudad, y las recientes manifestaciones en la cumbre de Cancún en 2003).

Dukes atribuye el crecimiento en la utilización de algunos novedosos instrumentos de participación ciudadana a la naturaleza intrínseca de las sociedades democráticas contemporáneas (Dukes, 1996). En un mecanismo de “regulación social”, tal como este tipo de mecanismos de tercera generación, se genera una arena de política pública dentro de la cual las estructuras del Estado, los mercados privados y la democracia colisionan. Como resultado, las instituciones políticas actuales fallan en su objetivo de coordinar y armonizar un diálogo entre intereses que se encuentran opuestos por naturaleza propia. De esta manera, tales mecanismos de participación permiten construir soluciones viables y establecer un buen nivel de diálogo entre ciudadanos y agencias gubernamentales.

En años recientes, las cada vez más dinámicas estructuras de gobierno en las arenas doméstica e internacional han motivado y fomentado una creciente participación de los actores no-estatales en el diseño e implantación de política. Este “nuevo estilo de gobernanza” ha recibido gran atención en años recientes, la participación de la sociedad civil en diferentes escalas ha sido crecientemente aceptada y fomentada por los gobiernos nacionales y las instituciones internacionales. Sin embargo, aún no queda claro si la influencia creciente de las redes cívicas transnacionales va más allá de la retórica. El encarar los retos de la gobernanza nacional es suficientemente difícil para las organizaciones no-gubernamentales y para los actores no-estatales. Por ello, es importante preguntarse: ¿Qué pueden hacer las redes transnacionales de ciudadanos para incrementar la visibilidad de los asuntos importantes y estructurar las agendas globales de política pública? ¿Y cómo puede la intervención de la sociedad civil ser más significativa e influir

para ejercer cambios reales en la política pública?

Más allá de estas preguntas existe la interrogante de ¿qué es y qué hace un ciudadano global? Y más aún, ¿qué es lo que debería hacer el ciudadano ambiental global? ¿A qué se refiere la ciudadanía ambiental global a que hace referencia PNUMA y a la cual se le ha dado actualmente tanta relevancia? Este artículo pretende proponer algunas respuestas a las preguntas postuladas.

El medio ambiente, un reto sin fronteras

Indudablemente los problemas ambientales son de carácter internacional ya que no reconocen fronteras. El agotamiento de la capa de ozono, el calentamiento global, la deforestación, la contaminación de los mantos acuíferos y la generación de residuos tóxicos que son dispuestos en naciones y/o regiones de alta pobreza, forman parte de la gran gama de asuntos ambientales que requieren de atención en la escala global.

Una revisión crítica y somera de los logros de acuerdos globales internacionales para la protección del medio ambiente y de las mega-cumbres (Estocolmo 1972, Río de Janeiro 1992, Johannesburgo 2002) revelan que si bien las naciones parecen haber empezado a comprender la necesidad de encarar los problemas ambientales como un requerimiento apremiante y con un sentido de urgencia, también parecen haber llegado al límite de la incompetencia en tanto que han creado un gran número de acuerdos marco y regímenes internacionales para la protección de ecosistemas marinos y de otra índole cuyo cumplimiento es reducido o inexistente (Chayes et al., 2000; Vogel y Kessler, 2000).

Como resultado de este inherente “Principio de Peter de la Incompetencia”, la naturaleza evolutiva de la política ambiental internacional ha llevado a la creación de nuevos arreglos institucionales, mecanismos y una gran diversidad

de instrumentos para movilizar recursos para la protección de los ecosistemas. En forma paralela, la influencia de nuevos actores e instituciones en la esfera internacional, tales como las organizaciones no gubernamentales ambientalistas (ONGA), las instituciones intergubernamentales (IIG) y los acuerdos marco (tales como la Convención de Rotterdam sobre el Procedimiento de Consentimiento Informado para Ciertos Químicos Peligrosos y Pesticidas en Comercio Internacional o la Convención de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes) se ha incrementado de manera notoria (Auer, 2000). En una reciente revisión, Corell y Betsill demuestran que las ONGA han tenido una influencia bastante significativa, al menos en la Convención sobre Desertificación (Corell, 1999) y en la Convención Marco sobre Cambio Climático (Corell y Betsill, 2001). Recientemente, Skodvin y Andresen indicaron que también existió una gran influencia de ONGA en la Comisión Internacional sobre Ballenas (International Whaling Commission), particularmente en el periodo de 1970 a 1990 (Skodvin, 2003: 19).

La urgencia de atender de manera inmediata una serie de problemáticas ambientales ha traído también la emergencia de la sociedad civil internacional como una fuerza importante en la búsqueda de un desarrollo sustentable. Dada la escasez de recursos y la miríada de asuntos ambientales que requieren solución, así como la reticencia de muchos países a resolver la problemática del manejo sustentable de los recursos y la protección de los ecosistemas, la sociedad civil ha buscado nuevas formas de organización que le permitan incidir de manera más eficaz en la arena de política ambiental internacional, a fin de afrontar los retos de protección de los ecosistemas más efectivamente (Pacheco Vega, 2003). Este fenómeno también ha originado un crecimiento acelerado del número y tipo de ONG que dedican sus esfuerzos a los asuntos ambientales. Estas or-

ganizaciones forman redes transnacionales, con diferentes grados de cohesión, que tienen por objetivo influir en la política ambiental tanto en la escala doméstica (nacional) como en la escala internacional (global). Sin embargo, la pertenencia a estas organizaciones no garantiza en sí misma la homogeneidad en las visiones individuales sobre la mejor manera de responder a los retos de la protección ambiental. Existen diferentes “matices de verdes”, desde los ecologistas radicales hasta los activistas “racionales”. Sin embargo, en la creación de redes de activismo, existe la posibilidad de crear una “identidad común”, un conjunto de valores y premisas compartidas. Pero, este proceso evolutivo de creación de identidad puede llevar muchos años y no completarse definitivamente. Por ello, forman parte de las etapas previas a la ciudadanía global y a la ciudadanía ambiental global.

La ciudadanía ambiental se basa en los principios generales de la ciudadanía nacional, de los derechos y obligaciones de los ciudadanos de un país o de una nación, pero en cierto sentido, va más allá de los derechos y obligaciones políticos, sociales y económicos y más allá de los límites de la soberanía nacional. Un concepto real de ciudadanía ambiental enfatizaría los derechos y obligaciones para con el medio ambiente, y considera la obligación de preservar los recursos naturales, cuidar de los ecosistemas y minimizar los impactos ambientales debidos a la contaminación. Usando esta perspectiva, la ciudadanía ambiental global significaría preocuparse por el medio ambiente, independientemente de la nacionalidad del individuo.⁴

4. Agradezco a un revisor anónimo el comentario sobre la necesidad de diferenciar entre si realmente cabe una identidad ciudadana global en sentido estricto entre los ambientalistas. En teoría, esa debería ser exactamente la premisa: que todas las ONG ambientalistas compartieran una identidad global en la cual se comparten no solamente derechos y obligaciones sino también valores. La existencia de esta identidad es cuestionable, y solamente la evolución a través del tiempo de las redes globales de activismo ambiental podrá responderla cabalmente.

Coaliciones, movimientos sociales transnacionales: etapas previas a la ciudadanía global

Asumiendo como premisa fundamental que las soluciones de los problemas ambientales que afligen a la humanidad ya no dependen únicamente de los gobiernos nacionales y de sus acciones a nivel programático, sino también de una diversidad de actores (no-estatales), instituciones transnacionales y regímenes internacionales, resulta evidente la necesidad de que surja una nueva clase de ciudadanos, los “ciudadanos globales”, mismos que atienden problemas globales. Estos actores emergentes tienen un característico impulso de apoyar a los cambios estructurales que permitan formular soluciones específicas a problemas ambientales complejos.

La participación de la sociedad civil en materia de política ambiental se ha visto fortalecida primordialmente desde Río 1992, con una participación muy sólida en Johannesburgo 2002. Precisamente de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sustentable de Johannesburgo se derivaron las “Partnerships Type II” (Alianzas Tipo II), en las cuales se proponen alianzas de tipo público y privado para la protección del medio ambiente. Estas “Alianzas para el Desarrollo Sustentable” son iniciativas voluntarias multi-participativas (Pacheco Vega, 2001: 9) que contribuyen a la implementación de la Agenda 21 y de los objetivos del Plan de Implementación de Johannesburgo (JPOI, por sus siglas en inglés). Sin embargo, no en todas estas alianzas existen coaliciones de ONGA. En este sentido, es importante aclarar lo que se entiende por coalición.

Para Fox, las coaliciones tienen como característica primordial la capacidad de cooperar y colaborar en campañas específicas, haciendo uso de herramientas colaborativas

como lo son: compartir objetivos, consolidar la confianza mutua entre las organizaciones y el mutuo entendimiento.⁵ Fox argumenta que las coaliciones tienen un grado de coordinación y cooperación relativamente más intenso que las redes transnacionales (Fox, 2001). Obviamente, la densidad y número de intercambios de información se incrementa y la intensidad de la cooperación entre organizaciones en una coalición se hace más profunda. Como lo indica el verbo latino “*coalescere*” (“reunirse, juntarse”, de donde proviene la palabra “coalición”), la acción de incrementar la cercanía entre un actor y otro a través de un entendimiento común, de la construcción de una imagen colectiva de un asunto específico y de elevar el nivel de coordinación y cooperación, puede considerarse como el proceso que las organizaciones siguen para la formación de coaliciones.

Es notable que la composición de las coaliciones pueda no ser tan homogénea. En realidad, las coaliciones pueden estar compuestas de organizaciones no gubernamentales, individuos con un interés en el asunto, académicos, instituciones de investigación, etc. (Pacheco Vega, 2003; Pacheco Vega, 2002). La formación de coaliciones no es restrictiva de las ONG, ni tampoco es una forma de organización que únicamente abarque organizaciones, sino que también es inclusiva a nivel individual.

En este trabajo se utiliza la siguiente formulación (Pacheco Vega, 2003: 420) donde una coalición se define:

[...] como una red de organizaciones que se *coalescen* en campañas más o menos formales, cuyo nivel de coordinación es alto y no se limita al puro intercambio de información. En estas redes la fuerza cohesiva entre las organizaciones es *alta* debido a buscan la complementariedad a través de los recursos que intercambian, creando *sinergias* positivas para ejercer presión de manera más efectiva.⁶

5. Véase Fox, 2001.

6. Los énfasis son de los autores, preservados para mantener el sentido.

Estas coaliciones utilizan una gran variedad de tácticas para influir sobre las decisiones de los Estados-nación. Algunos ejemplos se muestran en la tabla 1.

Tabla 1
Algunos ejemplos de tácticas de ONG ambientalistas

<i>Estrategia / agente objetivo</i>	<i>Gobiernos nacionales</i>	<i>Instituciones intergubernamentales</i>
Educación	Organización de campañas, redacción y escritura de cartas, cabildeo	Escritura de borradores de convenciones internacionales
Intercambios de ciudadanos	Organización de misiones para estudiar y encontrar evidencia y hechos sobre aspectos ambientales	Documentación de las violaciones del derecho internacional
Trabajo en campo	Demostraciones de protesta	Actividades en las cuales se realizan anuncios previos a un evento importante

Fuente: Elaboración propia.

Todas estas tácticas se integran a la serie de mecanismos de influencia que utilizan las ONGA para ejercer presión sobre los gobiernos. Sin embargo, esa efectividad dependerá en mucho de la capacidad de las ONGA, así como del nivel de coordinación y coalescencia que tengan.

Como lo establece Fox en su reciente volumen editado, los conceptos de “redes”, “coaliciones” y “movimientos” son usados de manera intercambiable (Khagram, 2002: 20; Fox, 2002: 5). La tabla 3 describe la conceptualización de Fox (compartida por Sikkink y sus colaboradores).⁷ Bajo este esquema analítico, la creciente intensidad y densidad de las relaciones entre los actores de las redes es lo que marca la transición de redes transnacionales a coaliciones

7. Sikkink es tal vez la autora que más ha realizado desarrollos teóricos en materia de movimientos sociales y redes transnacionales de cabildeo e influencia.

transnacionales y a organizaciones de movimientos sociales transnacionales. Es de notarse que el obscurecimiento y matizado de las celdas indica el grado sugerido de densidad y cohesión de la relación.⁸

Tabla 2
Densidad de las relaciones entre redes, coaliciones
y movimientos sociales transnacionales

<i>Características compartidas</i>	<i>Redes transnacionales</i>	<i>Coaliciones transnacionales</i>	<i>Organizaciones de movimientos transnacionales</i>
Intercambio de información y experiencias	Sí	Sí	Sí
Base social organizada	Algunas veces más y algunas veces menos o ninguna	Algunas veces más y algunas veces menos o ninguna	Sí
Apoyo mutuo	Algunas veces, aunque desde lejos y posiblemente estrictamente discursivo	Sí	Sí
Acciones y campañas conjuntas	Algunas veces tienen coordinación poco cohesiva	Sí, basada en objetivos mínimos comúnmente aceptados por ambas partes, frecuentemente duran poco tiempo y son más bien tácticas	Sí, basadas en una estrategia compartida a largo plazo
Ideologías compartidas	No necesariamente	No necesariamente	Generalmente sí
Culturas políticas compartidas	Frecuentemente no	Frecuentemente no	Valores, estilos e identidades compartidos

Fuente: Fox, 2002: 352.

8. Para mayor detalle, véase Fox (2001, 2002).

Es interesante que aun cuando ambos autores (Sikkink y Fox) trabajan en grupos bastante divergentes y en áreas no comunes, hayan llegado al mismo esquema analítico por dos rutas diferentes. Para analizar el concepto de ciudadanía global ambiental, el esquema de Fox ofrece ventajas y mayor poder explicativo ya que está fundamentalmente basado en el concepto de densidad y cohesión de las relaciones entre los diferentes agentes que conforman las redes asociativas.

La mera existencia de grupos organizados de la sociedad civil no garantiza en sí misma la participación en las decisiones que se llevan a cabo en la arena de las negociaciones ambientales internacionales. Sin embargo, la formación de coaliciones sí forma parte de los procesos de “ciudadanización” de la política ambiental. Y en este contexto es que retoma relevancia la noción de ciudadanía ambiental global. Si bien no es posible todavía hablar de una “ciudadanía global ambiental” *per se* que vaya más allá de los movimientos sociales ambientales transnacionales,⁹ es claro que una de las promesas de la nueva arquitectura de gobernanza ambiental es precisamente la expansión a la esfera global de las actividades cívicas de protección al ambiente por parte de las redes transnacionales de cabildeo e influencia.

A través del creciente involucramiento de la sociedad civil transnacional en las labores de diseño e implantación de política, el camino hacia la sustentabilidad se hace cada vez más accesible. Como bien indica Von Moltke, la sociedad civil internacional juega un papel central en el reto de balancear los intereses privados con la procuración y

9. En una discusión vía correo electrónico con Jonathan Fox, uno de los principales estudiosos de los movimientos sociales y la formación de coaliciones, comentábamos sobre la imposibilidad o casi imposibilidad de hablar de movimientos sociales transnacionales “completos” (*full-fledged*). Fox me indicaba que si bien era difícil hablar de movimientos sociales transnacionales, un ejemplo de movimientos casi totalmente transnacionales eran las manifestaciones en torno a la construcción de presas. Yo permanezco todavía escéptico dado que mis trabajos empíricos no han arrojado evidencia de la conformación de un movimiento social transnacional “puro”.

provisión de bienes públicos, ya que se asegura de que la dinámica entre los gobiernos y las empresas multinacionales se mantengan con los ojos bien puestos tanto en los bienes privados (creación de riqueza) como en los bienes públicos (reducción de la pobreza, desarrollo comunitario, protección ambiental) que están también íntimamente ligados con la globalización (Von Moltke, 2002).

La primera dimensión a examinar en relación con el concepto de CAG es la definición intrínseca de la “ciudadanía”. La noción de ciudadanía tiene una gran diversidad de matices y versiones, siendo la más común o importante la formación de una identidad, de la pertenencia a un grupo, de la homogeneización de la multiplicidad de las identidades. Podemos hablar de ciudadanos usando tres aristas:

a) Como *individuos con pertenencia a un grupo nacional* (etnia). Cuando se examina en este sentido, se extiende el concepto tradicional de ciudadanía en razón de la formulación de una identidad colectiva en la cual el sentido de pertenencia es lo que forma parte de la identidad cívica. Este modelo es problemático ya que los aspectos de etnidad y ciudadanía tienen una relación conflictiva desde el principio. El “nacionalismo étnico”, por ejemplo, tiende a separar a los individuos de diferentes etnias y a despojarlos de sus derechos como ciudadanos. Por ello, no es un recorte analítico útil para nuestro análisis.

b) Como *individuos con derechos y obligaciones políticas*, como el modelo de ciudadanía que ofrece Preston, en el cual indica que los ciudadanos son “aquellos que pertenecen a la *polity*,¹⁰ y como miembros de la *polity* ejercen el poder” (Preston, 1997). En este modelo se habla de ciudadanos mexicanos, canadienses, polacos, etc. La serie de derechos

10. *Polity* es una palabra en inglés de difícil traducción, pero en general describe una sociedad organizada, tal como un Estado o nación, que tiene una forma específica de gobierno.

y obligaciones a los cuales se hace acreedor el ciudadano provienen, en mucho, de su relación con el país ya sea de nacimiento o por naturalización. En este sentido el argumento propuesto en este artículo que la definición de ciudadano global no tiene validez legal, ya que requiere analizar si es que existen derechos globales.

c) Como *capacidad de cabildeo e influencia*, la cual es una definición interesante pero incompleta. En su connotación positiva, es una expresión del activismo por parte de los ciudadanos para lograr influir en la política pública y en las decisiones del gobierno que afectan sus intereses, pero en su calidad negativa, es la libertad anárquica del control burocrático y la intervención. Por ello, aquí se observa que si esta conceptualización es correcta, entonces ¿dónde se encuentra el ciudadano global? Si el área de influencia del ciudadano es solamente local (y de alguna manera anárquica), entonces no hay interés por el bien común global ni tampoco legitimidad operativa.

En una segunda dimensión, existen los autores que indican que la ciudadanía global nace como resultado de la trascendencia de la acción colectiva local a las esferas internacionales y globales (*bottom-up approach*). Bajo este enfoque, la democratización viene desde abajo, desde las trincheras en donde se encuentran insertas las organizaciones no-gubernamentales (ONG), hasta lograr escalar e influir en las altas esferas de la toma de decisiones gubernamentales. Por ello, el ciudadano global es aquel que logra escalar su influencia desde los niveles más locales de acción (en las comunidades rurales, los rincones de los suburbios metropolitanos) hasta los niveles más globales (organismos multilaterales de desarrollo y organizaciones internacionales e intergubernamentales).

En una tercera dimensión, la ciudadanía global es el resultado de la respuesta de la sociedad civil a las presiones internacionales derivadas de la globalización (*top-down*

approach). Este enfoque “reactivo” privilegia el activismo dentro de la sociedad civil, activismo en el cual las estrategias confrontacionales están a la orden del día y en el que el ámbito de interrelación y maniobra entre gobierno y sociedad civil es relativamente estrecho. Es en este ámbito que se desarrollan algunos de los procesos de negociación para la participación ciudadana.

En mi opinión, el hilo conductor propuesto por Smith y Muetzelfeldt de manera bastante elegante enlaza los conceptos de globalización, sociedad civil y gobernanza. En su marco analítico (Muetzelfeldt y Smith, 2002; Smith y Muetzelfeldt, 2000), postulan que los prospectos para una sociedad civil global (la “ciudadanía global”) dependen de las instituciones apropiadas de gobernabilidad regional o global. Una clave y prerrequisito para una sociedad civil sólida que pueda influir en temas globales es la posibilidad de desarrollar una ciudadanía nacional en un contexto democrático, en el cual las instituciones del Estado-nación no sean obstructivas sino facilitadoras del cambio hacia una gobernabilidad participativa de carácter global.

Si bien es cierto que las organizaciones de la sociedad civil se están aventurando en territorio previamente inexplorado, la esfera de la acción ciudadana global, la evidencia indica que todavía nos encontramos muy lejos de lograr una verdadera ciudadanía global (Gaventa, 2001: 21). En opinión de Gaventa, la idea es pensar globalmente sobre los impactos de las instituciones globales y las fuerzas globales, y actuar localmente para contrarrestar los efectos negativos de éstas. Para contraatacar y restablecer un equilibrio, las organizaciones de la sociedad civil deben de contar con la capacidad, estrategias y mecanismos para poder incidir en los asuntos y las instituciones globales, lo cual les requerirá fortalecerse mediante la formación de redes asociativas.

Para resumir las discusiones presentadas anteriormente, la ciudadanía global es un concepto difuso en el cual se en-

cuentran incrustadas varias características importantes:

- a) Requiere de una visión global y una capacidad de acción local.
- b) Fomenta los enlaces transnacionales en campañas de importancia mutua para los ciudadanos interesados, sobre temas globales.
- c) Presume la compartición de intereses y valores, y entre ellos la definición de derechos globales sobre los cuales hay acuerdo.

En las siguientes secciones se analiza el concepto de ciudadanía global ambiental visto desde la perspectiva de las organizaciones internacionales que se ocupan del medio ambiente, así como las ligas entre medio ambiente y ciudadanía global. En específico, se examina el proyecto “Ciudadanía Ambiental Global” (PCAG) propuesto por el PNUMA y se evalúa si contribuye a la formulación de una identidad común como se define al ciudadano ambiental global.

Analizando la ciudadanía ambiental global vista desde la óptica del PNUMA

El Proyecto Ciudadanía Ambiental Global (PCAG) es apoyado por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Este programa tiene carácter regional y se desarrolla en una primera fase piloto en los países de Costa Rica, México, Cuba, Perú, Argentina, Chile y Ecuador.

Este proyecto incorpora tanto al Estado (sector estatal) representado por las instituciones relacionadas al medio ambiente, como a la ciudadanía (sociedad civil) representada por las redes de parlamentarios, gobiernos locales,

líderes religiosos, consumidores, radios comunitarias y educadores.¹¹

El objetivo principal del PCAG es galvanizar al público y sensibilizarlo, así como aumentar su nivel de comprensión de los temas ambientales globales, ligados a las cuatro áreas focales del GEF (*Global Environmental Facility*, Fondo para el Medio Ambiente Global) que son: biodiversidad, cambio climático, aguas internacionales y pérdida de la capa de ozono.

De acuerdo con el programa, “[...] este proyecto [...] busca contribuir a formar en la región ciudadanos y ciudadanas que, sobre la base del conocimiento de la realidad ambiental nacional y global, ejercen sus derechos y responsabilidades en la construcción de una sociedad sostenible [...]”¹²

Adicionalmente, se establecen como objetivos generales del PCAG:

1. Promover la participación social organizada a partir de su comprensión de los derechos y responsabilidades ciudadanas respecto al ambiente.
2. Integrar la agenda ambiental local en forma sencilla para motivar la creatividad de la sociedad y realizar acciones que protejan el ambiente.
3. Promover un cambio en la conducta cotidiana del individuo y la sociedad con respecto al ambiente.
4. Contribuir a la formación de la conciencia ciudadana crítica y participativa.

El programa contempla alcanzar estos objetivos mediante un proceso en cuatro etapas:

1. Adaptación, producción y difusión de material educativo e informativo.

11. Esta descripción está basada en los contenidos de la página web del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, en la Oficina Regional de Latinoamérica: <http://rolac.unep.org.mx>.

12. <http://www.rolac.unep.mx/ciudadania/>.

2. Capacitación y asistencia técnica para organizaciones de consumidores, líderes religiosos, radios comunitarias, educadores, autoridades locales y parlamentarios.
3. Realización de actividades demostrativas, a ejecutarse en el mejor de los casos en forma conjunta y con una amplia participación en los municipios previamente seleccionados.
4. Monitoreo, diseminación de los resultados y evaluación de los cambios de actitud de la sociedad a favor de la conservación del ambiente.

El programa arrancó en 2003 en siete países considerados como pilotos dentro del proyecto: Argentina, Chile, Costa Rica, Cuba, Ecuador, México y Perú. Al finalizar los tres años del proyecto se tiene previsto haber fortalecido la responsabilidad de las seis redes participantes hacia los cuatro temas prioritarios para el Fondo Mundial para el Ambiente en la región de América Latina y el Caribe. El financiamiento tiene una aportación de GEF de \$3,212 millones y un cofinanciamiento de \$3,165 millones, divididos entre el Banco Interamericano de Desarrollo, BMZ/GTZ (Alemania), Environment Canada, Institute for International Sustainable Development, Canadian International Development Agency y el gobierno de Holanda, así como las agencias ejecutoras e implementadoras.

La ciudadanía ambiental global es un concepto mucho más complejo que las definiciones ofrecidas tanto en los documentos oficiales del PNUMA como en otras conceptualizaciones. Tal es el caso de Elizabeth Jelin, quien indica que su análisis proviene de una definición de “derechos y obligaciones” (Jelin, 2000). Sin embargo, Jelin establece que la agenda de investigación continúa sin ser completamente desahogada. En este sentido, el presente artículo pretende contribuir al debate describiendo el PCAG y analizando sus

contribuciones al establecimiento de líneas y guías para la creación de una ciudadanía ambiental global.

Como se podrá observar en la descripción del programa, el Programa de Ciudadanía Ambiental Global no parece tener un fundamento teórico sino que su enfoque es de demostración práctica de la participación ciudadana en la política ambiental, básicamente en el nivel local.

De lo que desprende de los documentos oficiales del PNU-MA, es un programa principalmente orientado a promover la atención a los asuntos globales de las cuatro áreas prioritarias de GEF, con el propósito de fomentar la participación y el involucramiento de la sociedad civil en la solución de problemas sobre agotamiento de la capa de ozono, aguas internacionales, cambio climático, etc. El programa contempla la activa e intensiva participación de las autoridades ambientales, primordialmente en el nivel local (el enfoque es principalmente hacia los gobiernos municipales locales) buscando implementar el principio de Agenda 21 de tomar acciones globales a partir de lo local. Sin embargo, este proyecto no pretende desarrollar una identidad global ni diseñar respuestas locales a problemas globales. Es, con mucho, un proyecto de fortalecimiento de la sociedad civil y de su interacción con los otros actores en materia de política pública ambiental: industria, sociedad y gobierno en los tres niveles (federal, estatal y municipal).

Conclusiones: Hacia una reconceptualización de la ciudadanía ambiental global

En el capítulo final del libro editado por Edwards y Gaventa, John Gaventa hace la pregunta: ¿hacia dónde se dirige la noción de “ciudadanía global” y cuál es su significado para la gobernanza global? La acción del ciudadano global significa la “amplificación de la acción ciudadana hacia la esfera global” (p. 275) y reconoce que el número

de actores involucrados en la gobernanza global debería de incluir muchos más actores que los tradicionales “*stakeholders*” o interesados. Este es un reto mayúsculo si se tiene en cuenta que, en la escala local, es difícil todavía que las ONGA se pongan de acuerdo sobre la relativa importancia de sus diferentes asuntos (conservación, protección de los animales, prevención de la contaminación, etcétera).

El presente trabajo propone tres lecciones primordiales para aquellos interesados en la noción de ciudadanía global en general y ciudadanía global ambiental en particular. La primera, que la acción de ciudadanía global empieza “desde abajo” (es decir, en el nivel local), y entonces eleva su ámbito de acción para abarcar asuntos de ámbito más amplio (en el nivel global). Dicho en otras palabras, “pensar localmente y actual globalmente”.

La segunda es que la acción ciudadana global tiene lugar dentro de aquellos asuntos cuyo ámbito trasciende los límites locales y que son de preocupación mutua. La eliminación de minas, los derechos de la mujer y el libre comercio forman parte de las áreas temáticas que no tienen fronteras y que afectan a muchas sociedades nacionales. La tercera es que la ciudadanía global significa avanzar de una posición meramente retórica hacia la acción real. Al afectar cambios en la política pública, las organizaciones de la sociedad civil deberán de adherirse a un conjunto de “buenas prácticas”, involucrando asuntos específicos de legitimidad, rendición de cuentas y representación.

La ciudadanía global ambiental —sin importar cómo la defina PNUMA o cualquier otra organización internacional o local— implica la atención desde lo local a los temas globales ambientales. Requiere de la decidida participación de la sociedad civil organizada en los ámbitos internacionales. Es una realidad que la sociedad civil está jugando papeles catalíticos en la modificación de comportamientos corporativos más amigables al ambiente, mediante una forma

emergente de “regulación civil”, en la cual la formación de coaliciones juega un papel decisivo para lograr establecer estándares de comportamiento corporativo que sea responsable y sustentable. Será necesario evaluar los efectos del PCAG en la progresión hacia una mayor sustentabilidad. ☐

Fecha de recepción: 15 de agosto de 2005

Fecha de aceptación: 30 de septiembre de 2005

Bibliografía

- Auer, M. R., “Who Participates in Global Environmental Governance? Partial Answers from International Relations Theory”, en *Policy Sciences*, 2000, vol. 33, núm. 2, pp. 155-180.
- Chayes, Abram, Antonia Handler Chayes y Ronald Mitchell, “Managing Compliance: A Comparative Perspective”, en Jacobson, Harold K. (ed.) *Engaging Countries: Strengthening Compliance with International Environmental Accords*, Cambridge, MA, The MIT Press, 2000.
- Corell, Elisabeth, “Non-State Actor Influence in the Negotiations of the Convention to Combat Desertification”, en *International Negotiation*, 1999, vol. 4, núm. 2, pp. 197-223.
- Corell, Elisabeth y Michele M. Betsill, “A Comparative Look at NGO Influence in International Environmental Negotiations: Desertification and Climate Change”, en *Global Environmental Politics*, 2001, vol. 1, núm. 4, pp. 86-107.
- Dukes, E. Franklin, *Resolving Public Conflict. Transforming Community and Governance*, Manchester, Manchester University Press, 1996.
- Edwards, Michael y John Gaventa (eds.), *Global Citizen Action: Perspectives and Challenges*, Boulder, CO, Lynne Rienner, 2001.
- Fox, Jonathan, “Evaluación de las coaliciones binacionales de la sociedad civil a partir de la experiencia México-

- Estados Unidos”, en *Revista Mexicana de Sociología*, 2001, vol. 63, núm. 3, pp. 211-268.
- , “Lessons from Mexico-US Civil Society Coalitions”, en Brooks, David y Jonathan Fox (eds.), *Cross-Border Dialogues. US-Mexico Social Movement Networking*, La Jolla, CA, Center for US-Mexican Studies, University of California San Diego, 2002.
- Jelin, Elizabeth, “Towards a Global Environmental Citizenship”, en *Citizenship Studies*, 2000, vol. 4, núm. 1, pp. 47-63.
- Muetzelfeldt, Michael y Gary Smith, “Civil Society and Global Governance: The Possibilities for Global Citizenship”, en *Citizenship Studies*, 2002, vol. 6, núm. 1, pp. 55-75.
- Pacheco, Raúl y Obdulia Vega, “Cooperación internacional para la protección ambiental: la formación de coaliciones en perspectiva”, en *Foro Internacional*, 2003, vol. 43, núm. 2, pp. 403-428.
- Pacheco Vega, Raúl y Obdulia Vega López (2001), “Dos modalidades de participación ciudadana en política ambiental”, en *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. III, núm. 9, pp. 25-62.
- Pacheco Vega, Raúl, “Non-State Actors and Environmental Policy Change in North America: A Case Study of the Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes (RETC) in Mexico”, en Biermann, Frank et al. (eds.), “Global Environmental Change and the Nation State”, en *Proceedings of the 2001 Berlin Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change*, Berlín, Alemania, 2002.
- Preston, P. W. (1997), *Political/Cultural Identity: Citizens and Nations in a Global Era*, Londres, Sage.
- Smith, Gary y Michael Muetzelfeldt, “Global Governance and Strategies for Civil Society”, en *Pacifica Review*, 2000, vol. 12, núm. 3, pp. 265-279.

Bibliografía

Bibliografía

Vogel, David y Timothy Kessler, “How Compliance Happens and Doesn’t Happen Domestically”, en Jacobson, Harold K. (ed.), *Engaging Countries: Strengthening Compliance with International Environmental Accords*, Cambridge, MA, The MIT Press, 2000.

Von Moltke, Konrad, “Governments and International Civil Society in Sustainable Development: A Framework”, en *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 2002, vol. 2, núm. 4, pp. 341-359.