



Título del capítulo: Environmental regulation and governance

Autor(es) del capítulo: Cameron Holley

Título del libro: Teoría de la regulación

Subtítulo del libro: Fundamentos y

aplicaciones Editor(es) del libro: PETER

DRAHOS

Publicado por: ANU Press

URL estable: <https://www.jstor.org/stable/j.ctt1q1crtm.55>

JSTOR es un servicio sin ánimo de lucro que ayuda a académicos, investigadores y estudiantes a descubrir, utilizar y ampliar una amplia gama de contenidos en un archivo digital de confianza. Utilizamos tecnologías de la información y herramientas para aumentar la productividad y facilitar nuevas formas de investigación. Si desea más información sobre JSTOR, póngase en contacto con support@jstor.org.

El uso del archivo JSTOR implica la aceptación de los Términos y Condiciones de Uso, disponibles en <https://about.jstor.org/terms>.



Este contenido está bajo una licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada

Licencia internacional 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0). Para ver una copia de esta licencia, visite <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.



ANU Press colabora con JSTOR para digitalizar, preservar y ampliar el acceso a *Regulatory Theory*

JSTOR

Este contenido descargado de
181.43.203.172 el mié, 04 oct 2023 04:34:51 +00:00
Todos los usos están sujetos a <https://about.jstor.org/terms>

42

Normativa y gobernanza medioambientales

Cameron Holley¹

1. Introducción

El mundo avanza a toda velocidad por una senda insostenible (PNUMA 2012). La pérdida de biodiversidad, la escasez de agua, la contaminación y el cambio climático amenazan las funciones vitales de nuestro planeta (PNUMA 2012). Estas amenazas persisten debido a muchos factores, entre los que destaca la actual crisis de gobernanza (Lange et al. 2013). Desde el nacimiento de la regulación medioambiental moderna en la década de 1970, el diseño y la aplicación de una regulación y una gobernanza eficaces, eficientes y legítimas siguen siendo un reto permanente para los gobiernos y la sociedad.

Inicialmente, los gobiernos y sus agentes gestionaban los problemas medioambientales mediante la aplicación de estrictas reglas y normas establecidas en la legislación y los tratados (Gunningham 2009). Sin embargo, con el auge de los ideales neoliberales en la década de 1980, los gobiernos empezaron a desviar su atención de esta visión westfaliana del poder estatal a través de la jerarquía. En su lugar, la degradación medioambiental debía frenarse, en muchos casos, mediante enfoques basados en el mercado, el voluntarismo y otras iniciativas políticas "ligeras" como las asociaciones y la cooperación (Gunningham y Holley 2010). Sin embargo, a finales de la década de 1990, la continua degradación ecológica y la creciente complejidad de los problemas sociales y medioambientales propiciaron un nuevo giro hacia la gobernanza medioambiental (Driessen et al. 2012) o lo que cada vez más se denomina "nueva gobernanza medioambiental" (Holley et al. 2012). La

nueva gobernanza medioambiental hace hincapié en la colaboración, la integración, la participación, los estilos deliberativos de toma de decisiones, la adaptación y el aprendizaje. Al igual que muchas otras cuestiones tratadas en este libro, la NEG también puede describirse como gobernanza policéntrica, en la que los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales (ONG), el sector privado y la sociedad civil forman muchos centros de toma de decisiones y acción que son formalmente independientes entre sí, pero que pueden funcionar de forma independiente o constituir un sistema interdependiente de relaciones (Ostrom 2010: 643). Aunque la NEG sigue siendo un concepto en evolución, cada vez son más los académicos y responsables políticos que creen que puede mejorar sustancialmente la eficacia, la eficiencia y la legitimidad de las respuestas a los problemas medioambientales.

Este capítulo ofrece una visión general de la reciente tendencia de la NEG y traza un mapa de los cambios en la normativa y la gobernanza medioambientales que nos ha llevado hasta aquí. También pone de relieve los debates recientes y los retos pendientes para la gobernanza del medio ambiente. En un capítulo tan breve, gran parte de lo que se expondrá caricaturizará inevitablemente la riqueza de la experiencia y los debates mundiales. Por ejemplo, este capítulo se centra principalmente en las jurisdicciones nacionales anglosajonas (para otros contextos, véase, por ejemplo, Dubash y Morgan 2012; Sofronova et al. 2014), pero también se tienen en cuenta las tendencias relacionadas a nivel internacional. Tampoco tiene en cuenta una serie de campos y subcampos relacionados, como la gobernanza de desastres (Djilante et al. 2013), la gobernanza de riesgos (Renn 2008) o los derechos (Kotzé y Du Plessis 2010).

El capítulo comienza con un breve análisis de la normativa medioambiental tradicional antes de examinar el paso a los mercados, los enfoques poco rigurosos y las primeras formas de asociación. Por último, se aborda el reciente enfoque de la NEG, analizando la teoría y los ejemplos, antes de destacar los debates recientes, entre ellos si la NEG puede ofrecer un rendimiento más eficaz, eficiente y legítimo, y la relación de la NEG con los enfoques reguladores más convencionales. Como veremos, el cambio entre regulación, mercados y NEG está en curso y no se ha producido una sustitución total de cada fase por otra. Más bien, las distintas fases coexisten muy a menudo y se relacionan entre sí de diversas (véase, por ejemplo, Gunningham y Sinclair, capítulo 8, este volumen; Driessen et al. 2012: 157). El capítulo concluye con un breve resumen y referencias clave.

2. Legislación y normativa medioambiental tradicional

El desarrollo de leyes medioambientales nacionales e internacionales surgió en un contexto en el que los Estados ejercían la soberanía sobre los

recursos naturales dentro de sus fronteras territoriales (Gess, 1964). Por tanto, era natural que la protección medioambiental de los primeros años setenta se basara en el Estado-nación o, a escala internacional, en grupos de Estados que actuaban principalmente a través de organizaciones intergubernamentales basadas en tratados (de Burca et al. 2013; Abbott y Snidal 2009: 505). Organizaciones internacionales como el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) elaboraron y supervisaron una serie de normas internacionales específicas (por ejemplo, sobre patrimonio mundial, comercio de especies amenazadas y contaminación procedente de buques) (Kelemen y Vogel 2010). Con este enfoque, los Estados creían entender claramente los problemas medioambientales, que podían definirse de antemano y gestionarse mediante normas obligatorias (de Burca et al. 2013: 730).

Un ejemplo similar fue el denominado enfoque de mando y control de la regulación medioambiental adoptado por los gobiernos occidentales nacionales. Evocando el *Leviatán* de Hobbes (1985), los poderes legislativos centralizados establecían objetivos medioambientales generales, como normas de emisión, niveles de exposición o normas tecnológicas (el mando). Los agentes delegados, como las agencias de protección del medio ambiente, estaban facultados para vigilar el cumplimiento de las normas e imponer sanciones en caso de infracción (el control) (de Burca et al. 2013; Gunningham et al. 1998).

Al menos en algunas circunstancias, estos enfoques de la legislación y la reglamentación centrados en el Estado fueron relativamente eficaces y lograron una serie de avances en la detención y reducción de la degradación medioambiental (Cole y Grossman 1999; Najam et al. 2006). Sin embargo, también adolecían de una serie de deficiencias que limitaban su eficacia.

Por ejemplo, a escala internacional, la "congestión de tratados" y la fragmentación llevaron a afirmar que el derecho ambiental internacional era demasiado difícil de manejar, incoherente e ineficaz para hacer frente a los retos ambientales mundiales cada vez más graves (Najam et al. 2006; Scott 2011). Se hicieron afirmaciones similares sobre los sistemas nacionales, donde la naturaleza centralizada y uniforme de la regulación de mando y control fue cada vez más criticada por costosa, engorrosa, ineficaz e insensible a las contextualidades locales (Stewart 2001; Karkkainen 2006; Holley et al. 2012). Esta insensibilidad, junto con la tendencia de los Gobiernos a administrar la normativa a través de departamentos fragmentados por fronteras ecológicamente arbitrarias y definidas por el hombre, dificultó cada vez más que la normativa tradicional abordara problemas medioambientales más complejos, que a menudo implicaban a múltiples contaminadores y requerían un enfoque de gestión más holístico e integrado (Freeman y Farber 2005; Durant et al. 2004; Holley et al. 2012: 2). La aplicación contenciosa de la normativa por parte de las agencias del

"palo", sobre todo en Estados Unidos, también generó una resistencia contraproducente por parte de las personas y empresas reguladas (Lazarus 2004).

Como consecuencia de estas deficiencias, la jerarquía centrada en el Estado dejó de considerarse la respuesta *exclusiva* a *todos los* problemas medioambientales (Durant et al. 2004). En su lugar, en la década de 1980se empezaron a explorar nuevos instrumentos basados en el mercado, la asociación y los enfoques poco intervencionistas, sobre todo en relación con cuestiones medioambientales más complejas, como la extracción de recursos, y en sectores resistentes a la intervención externa.

3. Instrumentos de mercado, asociaciones y enfoques flexibles

La impopularidad de la regulación medioambiental tradicional se vio alimentada en parte por el auge de los economistas neoliberales en el ámbito público durante la década de 1980. Según quienes trabajaban con este paradigma de gobernanza, la visión de Adam Smith de una "mano invisible", si se permitía que se materializara, llevaría a individuos racionales y auto-maximizadores a promover los "intereses públicos" sin necesidad de una interferencia gubernamental contundente (Smith 2007). La degradación ambiental se estaba produciendo como consecuencia de la incapacidad de los mercados para valorar adecuadamente los recursos ambientales (Cutting y Cahoon 2005: 55; Roma 2006: 534). Lo que se necesitaba era crear señales de mercado que asignaran un valor y cobraran adecuadamente por el uso de bienes escasos (Holley et al. 2012: 2).

Aunque la oposición pública impidió una desregulación total, con el tiempo surgieron diversos instrumentos de mercado respaldados por los gobiernos, como los sistemas de "límites máximos y comercio", junto con una mezcla de subvenciones y, en menor medida, impuestos sobre la contaminación (Gunningham y Holley 2010). Entre los instrumentos de mercado más destacados que se introdujeron para hacer frente a las fuentes puntuales de contaminación en las décadas posteriores se encuentran el régimen de comercio de dióxido de azufre por lluvia ácida desarrollado en Estados Unidos (Stavin 1998), los mercados climáticos impulsados por la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y el Acuerdo de Kioto (McKibbin y Wilcoxon 2002), así como los derechos y el comercio de agua (Godden 2008). También se adoptaron cada vez más planes basados en incentivos económicos, subvenciones y otros enfoques de mercado, como la adquisición de tierras y los pagos, para abordar cuestiones más complejas de "segunda generación" (Farrier 1995: 399-405).

Sin embargo, a pesar de algunos éxitos, muchos enfoques inspirados en el

mercado han demostrado tener menos éxito desde el punto de vista medioambiental que los enfoques de mando y control (Howes et al. 1997). En parte, esto se debe a una serie de dificultades prácticas y contextuales a las que se enfrentan los gobiernos que pretenden desarrollar y basarse en mecanismos de mercado. Aunque, en teoría, *los mercados libres* movilizan el conocimiento (Hayek, 1945), la mayoría de los instrumentos *basados en el mercado* son similares a los de mando y control en su exigencia de planificación y conocimiento centralizados, necesarios para fijar el nivel impositivo, la carga o incluso el tope adecuado. Fijar estos niveles puede resultar a menudo difícil para los responsables políticos en ausencia de una referencia de mercado existente (Sabel et al. 1999; Freeman y Farber 2005). Los derechos negociables/contaminación también necesitan un nivel de cumplimiento y una maquinaria de aplicación similar a la regulación tradicional basada en el rendimiento (Holley y Sinclair 2012). Las empresas reguladas también se han opuesto históricamente a la introducción de iniciativas económicas como impuestos y tasas, prefiriendo la certidumbre de la regulación a la incertidumbre de enfoques novedosos (Gunningham y Holley 2010).

Una alternativa a la regulación directa más popular entre las empresas (y entre los reguladores gubernamentales nacionales, cada vez más escasos de dinero) fue una serie de iniciativas voluntarias y poco estrictas que surgieron durante los años ochenta y noventa. Entre ellas se encontraban los enfoques voluntarios y autorreguladores impulsados por las empresas, como Responsible Care (Lenox y Nash 2003). Aunque tuvieron un éxito limitado, no lograron alcanzar niveles aceptables de cumplimiento en toda la industria, sobre todo en los casos en los que las empresas no cumplían las normas.

La brecha entre los intereses privados de las empresas (sobre todo, la obtención de beneficios) y el interés público en la protección del medio ambiente era considerable (Gunningham y Sinclair 2002: 145-55; Freeman y Farber 2005).

En consecuencia, se buscó un papel más fuerte, pero reconfigurado, para la regulación estatal nacional. Por lo general, estos enfoques mantenían un apuntalamiento estatal, pero trataban de colaborar con las empresas y las ONG de un modo que se consideraba más eficaz y eficiente, al tiempo que se mantenía la cooperación y la confianza de los agentes regulados. Esto se conseguía principalmente teniendo en cuenta y facilitando el uso de los conocimientos y capacidades no estatales y aprovechando los factores de motivación relacionados, como los beneficios, la licencia social (por ejemplo, la publicidad negativa de las empresas por parte de las ONG) y otras sanciones informales (Gunningham y Sinclair 2002).

Estos planteamientos reconfigurados han variado en su forma y se han

concebido y analizado utilizando diversas teorías. Entre ellos se incluyen las asociaciones medioambientales y los acuerdos negociados en Europa (Orts y Deketelaere 2001); los acuerdos tripartitos entre reguladores, comunidades e industria (Ayres y Braithwaite 1992), como los planes de mejora medioambiental en Australia (Holley y Gunningham 2006); la regulación basada en la información, encarnada sobre todo en el Inventario de Emisiones Tóxicas de Estados Unidos (Karkkainen 2001); la ecomodernización que facilitó la cooperación y la adopción de nuevas tecnologías en Europa (Mol y Sonnenfeld 2000); y los enfoques legales reflexivos, en los que las empresas desarrollaron sus propias normas de procesos y sistemas de gestión, diseñadas para alcanzar objetivos reguladores (Orts 1995).

Aunque cada uno de estos enfoques proporcionaba una mayor flexibilidad a las empresas, incluso facilitando actividades que iban más allá del cumplimiento, a falta de una intervención más coercitiva por parte de los reguladores estatales nacionales, su impacto ha sido (en su mayor parte) muy modesto y ha tendido a operar más o menos en los márgenes (Gunningham y Holley 2010).

Aun así, lo singular de estos programas flexibles y cooperativos es que significaron algunos de los primeros pasos hacia lo que se ha convertido en el pensamiento y la práctica de la NEG (que se analiza más adelante), donde los agentes no estatales asumen un papel más importante en la "dirección" y el "remo" de la gobernanza medioambiental (Osborne y Gaebler 1993).

Esta tendencia se vio reflejada en cambios internacionales únicos. Por ejemplo, surgieron nuevas redes ecologistas transgubernamentales de funcionarios estatales y agentes privados para luchar contra la inercia y la fragmentación (Slaughter 2004; de Burca et al. 2013). Las organizaciones internacionales también intentaron utilizar sus mandatos y conocimientos para ampliar la gobernanza más allá del punto de acuerdo estatal y profundizar en la aplicación de las normas. Lo hicieron a través de asociaciones, implicando a otras organizaciones y actores, y estableciendo y difundiendo nuevos nichos de gobernanza medioambiental, incluida la adopción de la gestión integrada de los recursos hídricos y la gestión comunitaria de la biodiversidad (de Burca et al. 2013: 734; Glasbergen et al. 2007; Andonova 2010).

Otro ejemplo de redes y asociaciones internacionales no estatales fue el sistema de certificación del Consejo de Administración Forestal (FSC), creado por organizaciones de la sociedad civil (de Burca et al., 2013). Aunque el FSC no tiene necesariamente autoridad sobre los Estados, sus normas han demostrado ser influyentes en el mercado comercial (Overdevest y Zeitlen 2014; de Burca et al. 2013: 734).

Estos acontecimientos, tanto a escala internacional como nacional, abrieron nuevas formas de auspicio e influencia no estatales, de maneras

que podría decirse que fueron pioneras de la NEG. Sin embargo, como veremos más adelante, lo que distingue a la fase de la NEG de estos avances anteriores es que exige unos niveles de colaboración, participación, flexibilidad y adaptabilidad que habrían sido inimaginables unos años antes (de Burca et al. 2013; Holley et al. 2012).

4. Nueva gobernanza medioambiental

La iniciativa NEG implica la colaboración entre una diversidad de partes interesadas privadas, públicas y no gubernamentales que, actuando conjuntamente en pos de objetivos acordados (o mutuamente negociados), esperan lograr mucho más colectivamente que individualmente (Holley et al. 2012: 4). Se basa en gran medida en el diálogo participativo y la deliberación, la flexibilidad (en lugar de la uniformidad), la inclusión, la generación de conocimientos y los procesos de aprendizaje, la transparencia y las prácticas institucionalizadas de creación de consenso (véase, en general, de Burca y Scott 2006; Trubek y Trubek 2007).

No existe un acuerdo firme sobre un "modelo" definitivo de NEG (van der Heijden 2013). Más bien, se han desarrollado varios términos y teorías para describir y prescribir cómo funciona la NEG. Entre ellos se incluyen el "experimentalismo" (de Burca et al., 2013), el "medio ambiente post-soberano" y el "desarrollo sostenible" (de Burca et al., 2013). gobernanza" (Karkkainen 2004a), "gobernanza colaborativa" (Freeman 1997), "gobernanza adaptativa" (Chaffin et al. 2014) y "gobernanza medioambiental global" (Okereke et al. 2009).

Estas perspectivas varían en su énfasis, abarcando distintas escuelas de pensamiento y aplicando diversos enfoques institucionales y políticos a una serie de problemas medioambientales. El experimentalismo, porejemplo, se inspira en el pragmatismo (Dewey 1946), mientras que la gobernanza adaptativa se inspira más en los sistemas socioecológicos y la gestión adaptativa (Holling 1978; Berkes y Folke 1998). Sin embargo, estas teorías están unidas por una serie de características comunes. Entre ellas se encuentran el énfasis en las virtudes de la flexibilidad, la participación, la deliberación, la colaboración, el aprendizaje y la adaptación. Estas características comunes han llevado a un floreciente grupo de académicos a referirse colectivamente a estos enfoques como NEG (Karkkainen 2004b; de Burca y Scott 2006; Holley et al. 2012).

En consonancia con la evolución de la comprensión de la nueva gobernanza, no es necesario que se den todas las características mencionadas para que una práctica o programa concreto entre dentro de esta categoría; de hecho, hay muy pocas formas institucionales únicas que capten plenamente la idea de

NEG en su totalidad. Sin embargo, cuantas más características estén presentes, más fuerte será la afirmación de que pertenecen a la categoría de NEG (de Burca y Scott 2006; Holley et al. 2012).

Los programas nacionales que entran en esta categoría suelen implicar a diversos agentes no estatales que asumen funciones administrativas, reguladoras, de gestión y de mediación que antes desempeñaba el Estado (Gunningham 2009; Ostrom 2010: 643). Algunos ejemplos destacados son la creación de 56 organismos regionales de gestión de los recursos naturales en Australia (Holley et al. 2012); los enfoques colaborativos para la gestión del agua en Nueva Zelanda (Holley y Gunningham 2011); y los esfuerzos de múltiples organismos y partes interesadas para abordar las demandas contrapuestas sobre los recursos hídricos en el delta de la bahía en Estados Unidos (Holley 2015).

La NEG también se ha identificado a nivel internacional (y en la interacción entre los niveles internacional y nacional) con la aparición de normas abiertas, redes multinivel, deliberación para la internalización de normas internacionales, así como importantes decisiones y funciones de aplicación asumidas por agentes no estatales (Cottrell y Trubek 2012: 362). Por ejemplo, la Directiva Marco del Agua de la Unión Europea (Trubek y Trubek 2007) y Forest Law Enforcement Governance and Trade initiative (Overdevest y Zeitlen 2014); la Asociación para el Desarrollo del Derecho Ambiental en África (Kimani 2010); la Comisión Interamericana del Atún Tropical (de Burca et al. 2013); y la gestión de los Grandes Lagos en Estados Unidos/Canadá (Karkkainen 2004a).

Queda abierta la cuestión de si la NEG tiene suficientemente en cuenta las diferencias prácticas *dentro de* estos ejemplos y teorías de gobernanza ambiental en evolución (Karkkainen 2004b). El uso de una rúbrica generalizada de "nueva gobernanza" para agrupar diferentes teorías y prácticas corre el riesgo de que la NEG se convierta en poco más que un "término comodín" (von der Porten y de Loë 2013; Karkkainen 2004b). Por esta razón, los académicos están empezando a intentar diseccionar los diferentes modos de gobernanza medioambiental (Driessen et al. 2012). Aun así, en esta fase de la investigación, podría decirse que la agrupación de diferentes teorías y estudios en un marco de NEG aporta considerables beneficios. En consonancia con la comprensión emergente dentro de la propia literatura sobre la nueva gobernanza, una comprensión generalizada de la NEG (con la debida atención a las diferencias) puede facilitar la vinculación y comparación de teorías, así como la puesta a prueba, el desarrollo y la reformulación del pensamiento (Lobel 2004; Karkkainen 2004b). Hacerlo puede garantizar una mejor comprensión de lo que está ocurriendo, y ofrece un enfoque constructivo para desarrollar una visión normativa capaz de influir en la dirección de la teoría de la gobernanza en expansión en el ámbito medioambiental (Lobel 2004: 501-

6; Walker 2006).

Ciertamente, el cambio hacia la NEG se ha visto condicionado en cierta medida por contextos e influencias específicos (de Burca 2010), pero, en términos generales, se ha producido por la capacidad percibida de estos enfoques más colaborativos y adaptativos para aportar beneficios en circunstancias en las que los enfoques tradicionales no pueden hacerlo (Holley et al. 2012: 4). Por ejemplo, las normas reguladoras prescriptivas -e incluso los topes/impuestos en algunos instrumentos basados en el mercado- dependen de un grado de conocimiento centralizado (por ejemplo, para establecer normas, precios o topes adecuados) del que a menudo no se dispone. Por el contrario, el tipo de enfoques colaborativos, participativos y deliberativos contemplados por la NEG permiten resolver los problemas teniendo en cuenta las circunstancias locales y aprovechando los conocimientos locales únicos y otras capacidades de múltiples agentes públicos y privados (Holley et al. 2012: 4). La participación directa de estos actores en estilos deliberativos de gobernanza (aunque varíen desde ciudadanos locales hasta ONG internacionales) también puede fomentar la apropiación de las partes interesadas y "aceptación", dando mayor voz a los intereses marginados (en contraste con una dependencia exclusiva de la experiencia burocrática en la jerarquía o del precio y la competencia en los mercados) (Sabel et al. 1999; Holley et al. 2012: 4).

Mientras tanto, se cree que el enfoque de aprendizaje y adaptación de la NEG garantiza que afronte mejor el dinamismo, la incertidumbre y la complejidad de los problemas medioambientales que la regulación tradicional (que puede osificarse fácilmente, congelando las normas en un momento determinado o adoptando un enfoque único para todos) u otros enfoques basados en el mercado (en los que importantes correcciones programáticas a posteriori de los niveles de contaminación y los permisos establecidos desde el centro impiden la entrada de nuevos participantes o se hacen muy difíciles sin socavar la seguridad de los derechos de propiedad de los que depende el propio mercado) (Holley et al. 2012: 5). En cambio, se dice que los ideales de la NEG -ya sea la gestión adaptativa, el pragmatismo u otras formas de generación de conocimiento (Lobel 2004)- permiten procesos de gobernanza que "aprenden" más fácilmente de las circunstancias cambiantes "sobre el terreno" (y también pueden promover la rendición de cuentas a través de la revisión por pares) (Sabel et al. 1999: 3; Durant et al. 2004: 4; Lobel 2004: 502; Orts 1995).

Sin embargo, a pesar de la promesa de estos beneficios, no está claro que puedan lograrse en la práctica (Driessen et al. 2012; van der Heijden, capítulo 41, en este volumen). De hecho, la NEG se ha enfrentado a una letanía de críticas, entre las que se incluyen afirmaciones de que conduce a soluciones de mínimo común denominador, búsqueda de rentas, dominio

por parte de actores económicos interesados, intereses medioambientales privados de derechos y problemas para mantener la participación tras los estallidos iniciales de entusiasmo (Holley et al.2012).

Aún es necesaria una investigación empírica considerable para resolver estos argumentos sobre las repercusiones de la NEG, ya que los principios y las condiciones prácticas son los que permitirán reproducir los experimentos de NEG que hayan tenido éxito (Karkkainen 2006; Holley et al. 2012: 9).

Un ámbito de investigación especialmente fructífero en relación con estas cuestiones se ha centrado en determinar si la NEG interactúa, y de qué manera, con fases anteriores de la normativa medioambiental, principalmente el mando y control, que sigue siendo la base del control de la contaminación en fuentes puntuales en la mayoría de los países (Karkkainen 2004b; Lobel 2004; Gunningham 2009: 159). Los expertos han identificado provisionalmente una serie de posibles relaciones entre el mando y control tradicional y la NEG, cada una de las cuales tiene distintas implicaciones para el "éxito". Algunas de las hipótesis menos exploradas son: las "lagunas", en las que la ley y la colaboración entran en conflicto y potencialmente. La NEG puede ser un obstáculo para el éxito mutuo; la NEG a la sombra de la ley, una relación constructiva similar a la pirámide reguladora de Ayres y Braithwaite (1992), en la que la regulación debe establecerse precisamente con el fin de inducir a las personas reacias a adoptar la NEG; y la integración, en la que los dos enfoques se fusionan en un sistema integrado (Trubek y Trubek, 2007). Mientras prosiguen los debates sobre estas hipótesis, una serie de teorías de la NEG reconocen cada vez más que, con mucha frecuencia, la NEG debe funcionar de forma híbrida dentro de los enfoques convencionales para actuar como respaldo, evitar abusos e incentivar la participación de los agentes (Holley y Gunningham 2011; de Burca et al. 2013).

En términos más generales, los pocos estudios que han tratado de analizar el rendimiento de la NEG sugieren cada vez más que no es la panacea para los continuos problemas medioambientales del planeta (como quizá se pensó que era) (de Burca et al. 2013; Holley et al. 2012). Esto puede ser especialmente importante, ya que ahora nos enfrentamos a nuevos retos globales en la era del "Antropoceno". Esta nueva clasificación de la época planetaria moderna significa un nuevo papel para la humanidad: de una especie que tuvo que adaptarse a los cambios de su entorno natural a una que se ha convertido en una fuerza motriz del sistema planetario (Biermann 2014: 57). Esta evolución puede exigir que se preste más atención no solo a hacer que la NEG "funcione", sino también a nuevas formas de gobernar los problemas y sistemas globales (véanse, por ejemplo, Stevenson y Dryzek 2014; Biermann 2014).

5. Conclusión

En los últimos 40 años, el panorama de la gobernanza medioambiental ha cambiado considerablemente, pero también sigue siendo polifacético, cubierto de enfoques políticos tanto nuevos como antiguos (Driessen et al. 2012). Un buen ejemplo de ello es la respuesta actual al cambio climático, que implica no solo instrumentos basados en el mercado, sino también la jerarquía, así como enfoques de NEG (véase, en general, Dryzek et al. 2011).

En el Antropoceno, donde problemas medioambientales como el cambio climático afectarán probablemente a varias generaciones, el camino de la gobernanza de los problemas medioambientales dista mucho de haber concluido. En muchos sentidos, tanto la gobernanza medioambiental internacional como la nacional siguen siendo una especie de experimento continuo: mantener lo que funciona y encontrar nuevas formas de hacer mejor las cosas cuando no funcionan. Aunque el reciente cambio hacia la sigue siendo un trabajo en curso, la reforma continuará sin duda, aunque de forma desigual, lo que sugiere que hay más razones para aprender *ahora* tanto de los éxitos como de los fracasos para que podamos construir un enfoque más eficaz y democrático para la gobernanza medioambiental.