

CAMINO A LA AGENDA 21

POR: DR. CLAUDIO FOY VALENCIA (*)

SUMARIO: INTRODUCCIÓN. 1. CONSIDERACIONES SOBRE LOS PRINCIPALES DOCUMENTOS Y ESTRATEGIAS AMBIENTALES A NIVEL GLOBAL; 2. EL PROCESO DE DESARROLLO DE LA CNUMAD Y LA AGENDA 21 A) NIVEL DE NACIONES UNIDAS (NIVEL OFICIAL); B) NIVEL DE LOS SECTORES INDEPENDIENTES; 3. UNA BREVE PERSPECTIVA LATINOAMERICANA Y NACIONAL SOBRE DICHO PROCESO; 4. ESTRUCTURA Y CONTENIDO DE LA AGENDA 21. PARA CONCLUIR. NOTAS . BINLIOGRAFIA.

INTRODUCCIÓN.

El trabajo tiene como **objetivo principal** una breve perspectiva acerca de los principales antecedentes del quehacer ambiental internacional, en cuyo marco se inscribe el proceso de gestación de la Agenda 21. Se inscribe en el discurso sobre Responsabilidad Internacional Ambiental, en tanto pretende identificar el contexto de las bases materiales ambientales que conducirán al proceso de Río 92 y los consiguientes compromisos de Sot Law y Hard Law, en donde la Agenda XXI vendría a representar una suerte de modalidad ad hoc de los primeros.

1. CONSIDERACIONES SOBRE LOS PRINCIPALES DOCUMENTOS Y ESTRATEGIAS AMBIENTALES A NIVEL GLOBAL.

Puede afirmarse que los problemas ambientales ocasionados por las sociedades humanas se remontan a lo largo del tiempo y se expresan a través de múltiples formas e impactos. No obstante ello, los alcances y dimensiones de carácter global que tales problemas han venido alcanzando, sobre a todo a partir de la segunda mitad del presente siglo, representan un fenómeno a todas luces muy diferente a los acontecidos anteriormente.

La naturaleza de los problemas ambientales contemporáneos, como consecuencia de los

(*) Profesor de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la UNMSM.



estilos de desarrollo -»modelos de necesidad»- de los Estados, unidades productivas, ciudadanos en general, representan esquemas de conducta y manejo de recursos y elementos ambientales, que han conllevado al deterioro de los sistemas de vida natural y cultural. Por tal motivo, en las últimas décadas han despertado una preocupación creciente -y condicionante- para la continuidad de la vida en el planeta.

En efecto, hoy en día puede constatarse un conjunto de impactos y consecuencias ambientales, a diferentes escalas o dimensiones, que obedecen a razones o causas muy diversas, dependiendo de los procesos nacionales y de interrelación entre países; pero también de la propia naturaleza de los problemas ambientales (v.g. contaminación atmosférica o hídrica, ausencia de ordenamiento territorial, etc) y de las realidades ecosistémicas, las cuales van más allá de las fronteras o abstracciones propias del control político, económico o cultural.

De otra parte, dichos problemas nos advierten acerca de la necesidad de enfrentarlos con una diferente visión y una forma de actuar igualmente distinta. Probablemente, a esta nueva conciencia acerca de la globalidad -así como de los nuevos enfoques de integración a que ello nos compromete- responde lo que el filósofo francés de la ciencia Jean Toussaint Desanti -en palabras de Fernando Savater¹ - señaló como el salto cualitativo y rol que habrían representado tres productos en la vida del hombre actual: a) El **satélite**, que nos permitió ver la imagen de la tierra por primera vez unificada; b) La **energía nuclear**⁴; y c) El **ordenador**, que nos brinda un importante saber acumulado fuera del propio hombre.

Antecedentes de orden fáctico en tiempos relativamente recientes que coadyuvaron a la progresiva aparición de una visión -y búsqueda de acción- global sobre el ambiente, pueden encontrarse por ejemplo hacia la década de los años 50 o 60. Es el caso de la contaminación atmosférica en ciudades como Nueva York o Londres,

la intoxicación con mercurio en Minamata y Niigata (1953 y 1965) en el Japón; la extinción de la vida acuática en los Grandes Lagos de Estados Unidos, o en la muerte de especies a causa de productos industriales como el DDT². En relación con esto último, es importante traer a colación por ejemplo el hecho que una gran cantidad de biólogos en su momento, hicieran causa común con la autora del «best seller» **Primavera Silenciosa**» (Silent Spring, 1962), de Rachel Carson, a raíz de su cuestionamiento al tan reconocido -y en su momento, benéfico- insecticida.

Todo esto fue impactando progresivamente en la opinión pública mundial, surgiendo muchas advertencias y propensiones inclusive de vaticinio catastrofista, que en muchos casos lamentablemente han adquirido preocupantes ribetes de realismo. Tal vez no sea muy recordado, pero desde la óptica de las Naciones Unidas, fue en el año 1949 cuando se realiza la primera conferencia sobre problemas ambientales en Lake Success (Nueva York), aunque entonces tuviera escasa resonancia³. Al respecto, es de señalar que entre los años 1949 y 1972 las cuestiones de carácter ecológico tuvieron su marco en la UNESCO, la cual luego de 1972, sólo conservará dos proyectos importantes sobre el tema (El Hombre y la Biosfera y el Programa Hidrológico Internacional).

Ciertamente, hacia los años sesenta aflorará una reacción cultural de orden multidimensional⁴ - en particular en los Estados Unidos- en que para el desarrollo de la perspectiva ambiental, servirán de soporte intelectual ensayos como el de la mencionada Rachel Carson, pero también los de Garret, «**La tragedia de los comunes**», el de B. Commoner, «**El círculo que se cierra**» o el de Boulding «**La economía de la nave espacial Tierra**» (1966)⁵, inclusive el de Paúl Ehrlich «**La bomba de Población**» (The Population Bomb, 1968)». Todo ello se inscribe en un despertar y una crítica a los modelos sobre el crecimiento y sus límites.



Ahora bien, esta polémica sobre las posibilidades acerca de los límites de crecimiento y el crecimiento cero, en el terreno del pensamiento económico tiene su propia historia (v.g. las teorías malthusianas)⁶. Sin embargo, dicha discusión adquiere mayor relevancia, a raíz de la conformación de un equipo -inicialmente pequeño- de científicos, que se agrupó en torno a lo que se denominaría el Club de Roma. Los trabajos de este grupo serían elaborados por el Instituto de Tecnología de Massachusetts, MIT dirigido por Jay W. Forrester. El Club de Roma hizo muy popular uno de los volúmenes de su primer Informe dirigido por Dennis Meadows, titulado «**Los límites al crecimiento**» (o Informe Meadows) y que ciertamente no estaba exento de muchas críticas⁷. Así, desde el punto de vista latinoamericano, se respondió contra dicho modelo a partir del denominado Modelo Bariloche, que postulaba una propuesta alternativa, de carácter más social que técnico⁸.

Simultáneamente, continuarán desarrollándose ensayos y enfoques críticos acerca de la crisis y los peligros globales. Es el caso de Edward Goldsmith con su obra colectiva «Can Britain survive» (1971), que servirá de base para dar a luz al conocido estudio «**Manifiesto para la Supervivencia**»⁹ (1972). Luego se seguirán otros Informes más del Club de Roma (1974, 1976).

En este contexto, se irán generando precedentes para la formulación de propuestas de acción conjunta, como es el caso del «**Informe Founex**». En efecto en el Seminario sobre Desarrollo y Medio Ambiente que se llevó a cabo en Suiza (Founex, 1971), ya se empezaba a postular la consideración de que no eran incompatibles el medio ambiente con el desarrollo, enfatizándose a su vez la idea de la «contaminación de la pobreza», teniendo en cuenta el requerimiento de los países en desarrollo.

Al respecto cabe traer a colación que hacia el año 1968 el embajador sueco Sr. Sverker Astron, logró que se incluyera la preocupación sobre el

medio ambiente en el temario de discusión del Consejo Económico y Social (ECOSOC) de las Naciones Unidas. Luego de lo cual se llevó a cabo un proceso de sesiones preparatorias, en donde surgirán discrepancias entre los países desarrollados y los en vías de desarrollo, que recusaban el «esteticismo ecologista» de aquellos. Así es como se logra introducir una acepción amplia del tema: ambiente humano. En buena parte ello de debió también gracias a los esfuerzos del delegado canadiense Maurice Strong, cuando por ejemplo possibilitó la formación del grupo de expertos que se reunieron en FOUNEX.

Es así como en el 45° período de sesiones del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, se consideró imprescindible convocar a una Conferencia internacional sobre el Medio Humano. De modo que durante el XXIII período de sesiones, la Asamblea General mediante la Resolución N° 2398, convoca para el año 1972 a una Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, conformándose una Comisión Preparatoria con representantes de treinta países.

Un estudio que sirvió de guía intelectual para dicha Conferencia fue el trabajo dirigido por René Dubos y cuya redacción final le correspondió a Bárbara Ward Jackson, que posteriormente a modo de libro, se denominará «**Una sola tierra. El Cuidado y Conservación de un Pequeño Planeta**».

El slogan «Una sola tierra» presidirá la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, que se reunió del 5 al 16 de Junio en la ciudad de Estocolmo (Suecia), cuyo Secretario General fue Maurice F. Strong. Dicha Conferencia proclamó la preocupación universal de vincular el Desarrollo con el medio ambiente -que en ese entonces se le denominó como medio humano-¹⁰ en el sentido que los recursos de la biosfera deberían ser aprovechados racionalmente por el hombre y que las políticas y modelos de desarrollo de los Estados, deberían orientar-



se hacia la búsqueda de mejores condiciones en la calidad de vida, antes que en la de simples índices de niveles de vida. Asimismo explicitó que la mayoría de los problemas ambientales en los países en desarrollo, responden justamente a dicha condición de subdesarrollo. Reafirmando igualmente términos como «la contaminación de la pobreza» y la «contaminación de la riqueza o la opulencia».

Como producto de dicha Conferencia se obtuvo la «**Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano**» que consta de 26 principios, así como un Plan de Acción con 130 recomendaciones (vg. ordenación de los asentamientos humanos y los recursos naturales, la contaminación de los mares, etc). Uno de sus frutos fundamentales será la creación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

Posteriormente, a través de una diversidad de encuentros y documentos internacionales y «regionales» se irán reiterando y retroalimentando estos postulados. Durante la década del 1972-1982 se sucederán sendas Conferencias Mundiales: por ejemplo la Conferencia Mundial sobre Población (Bucarest, 1974), la Conferencia Mundial sobre Alimentación (Roma, 1974), Hábitat Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Vancouver, 1976), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Desertificación (Nairobi, 1977), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua (Mar del Plata, 1977), Conferencia sobre Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (Viena, 1979), Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (Roma, 1979), Conferencia Mundial del Clima (Ginebra, 1979) Conferencia de las Naciones Unidas sobre Fuentes de Energía y Energías Renovables (Nairobi, 1981), entre otras.¹¹

Durante la década del ochenta se presentarán otros hitos igualmente importantes. Es así por ejemplo que a los diez años de Estocolmo se sucede una reunión de evaluación y balance, en que se ratifica el rumbo trazado en 1972 en Suecia. Fruto de ello es la Declaración de Nairobi

(1982)¹², aprobada por 105 gobiernos en una sesión de Carácter Especial del Consejo de Administración de la ONU.

En ese mismo año (1982), la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamará la «**Carta Mundial de la Naturaleza**»¹³, cuyo gran objetivo es trazarse un conjunto de lineamientos para orientar la relación armónica entre las actividades humanas y la naturaleza, en el entendido que la vida es una sola.

Dos años antes, en 1980 la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la World Wildlife Fund (WWF), en colaboración con la organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), dieron a publicidad a la comunidad mundial la «**Estrategia Mundial para la Conservación (EMC)**» para los años ochenta, destinada a estimular «un enfoque más integrado de la gestión de los recursos vivos y a proporcionar una orientación política de cómo llevarlo a cabo a través de tres grupos principales»: funcionarios de gobierno; conservacionistas y conexos; responsables del desarrollo en general. Es de señalar que dicha Estrategia se inscribe en un marco más amplio de numerosas Estrategias para el planeta (vg. para la Paz, para el suministro mundial de alimentos, para la vivienda, etc).

En esta parte del trayecto cobra particular relevancia referirse al año 1983, en que se forma la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y Desarrollo (CMMAD), creada por Resolución de la Asamblea General de la ONU N° 38/161 de 1983. Esta Comisión expedirá cuatro años después el documento colectivo «**De una Tierra a un Mundo**», más conocido como **Nuestro Futuro Común** (o **Informe Brundtland**, en reconocimiento a la Presidenta de dicha Comisión, Primera Ministra de Noruega, Gro Brundtland). El referido Informe fue acogido por



Resolución de la Asamblea General de la ONU N° 42-187 del 11 de Diciembre de 1987, constituyéndose en el principal estudio ecuménico acerca del Desarrollo y Medio Ambiente, sobre todo debido a su estructura participativa y diversificada. Luego servirá de base para muchas acciones y propuestas ambientales posteriores, ya sea a nivel regional (vg. Nuestra Propia Agenda; Amazonía sin Mitos, entre otras).

La importancia de este Informe, probablemente consista en haber legitimado, en base a un marco conceptual y un diagnóstico interdisciplinar mundial, la noción de Desarrollo Sostenible (aunque entonces lo denominara Desarrollo Duradero), con sus múltiples aristas. A su modo, representará el soporte intelectual y moral para la ulterior Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) en 1992.

De modo complementario, por Resolución de la Asamblea General de la ONU N° 42/187 igualmente del 11 de Diciembre de 1987, se acoge el breve documento denominado «**Perspectiva Ambiental para el año 2000**», que sin embargo sintetiza los principales desafíos globales, en la línea de procurar alcanzar los postulados del Desarrollo Sostenible.

Un último documento central previo a la realización de la (CNUMAD), lo constituye la nueva Estrategia Mundial para la década de los noventa denominada «**Cuidar la Tierra: Estrategia para el futuro de la Vida**», que fuera elaborada igualmente por la UICN, PNUMA y WWF y que sirviera de base más cercana para las discusiones de la CNUMAD. Esta nueva Estrategia para la década de los noventa, representará otro de los documentos ecuménicos que habrán de guiar las decisiones político ambientales globales, regionales y nacionales, con el objeto de configurar las bases para vivir de una manera sostenible, es decir para la construcción de sociedades sostenibles).

2. EL PROCESO DE DESARROLLO DE LA CNUMAD Y LA AGENDA 21.

De conformidad con la Resolución N° 44/228 del 18 de Diciembre de 1989, emitida por la Asamblea General de las Naciones Unidas, se convocó a la CNUMAD (o UNCED), bajo el encargo de preparar estrategias y medidas orientadas a contener y revertir el deterioro ambiental a escala global, integrando asimismo los esfuerzos regionales, nacionales y locales en la búsqueda por lograr un Desarrollo Sostenible. En buena cuenta, se trataba de forjar una suerte de alianza mundial entre países y colectividades del orbe, para impulsar sociedades que respondan a los intereses comunes, pero garantizando la estabilidad y futuro planetario. Para lo cual, en ese entonces se enumera sin prioridad ni taxatividad, algunos de los aspectos que deberían ser abordados:

- Protección de la Atmósfera (Cambios climáticos, agotamiento de la capa de ozono, contaminación de atmosférica transfronteriza);
- Protección de los Recursos Naturales (deforestación, pérdida de suelos, desertificación y sequías);
- Conservación de la diversidad biológica;
- Protección de los recursos hídricos de agua dulce;
- Protección de los océanos, mares y zonas costeras;
- Uso racional de los recursos vivos de los dos anteriores;
- Uso racional de la biotecnología;
- Manejo racional de los desechos peligrosos, incluso de los productos químicos tóxicos.
- Prevención del tráfico ilícito de productos y desechos tóxicos;
- Mejoramiento en la calidad de vida y la salud humana general;
- Erradicación de la pobreza como una de las fuentes de mayor degradación ecosistemática mundial y regionales, etc.

Según dicha Resolución, se conformó un Co-



mité Preparatorio de la CNUMAD (Prep-COM), disponible para la participación de todos los miembros de la ONU. En fecha anterior, el Secretario General de la ONU había nombrado como Secretario General de la CNUMAD a Maurice Strong, de destacada participación en Estocolmo-72 y entonces reciente miembro de la CMMAD.

La Sede de la Secretaría de la CNUMAD fue establecida en Ginebra (Suiza), contando con sedes de apoyo en Nueva York (a cargo de Jean Claude Faby) y en Nairobi (a cargo de Fritz Schilingemann), conformando un Staff de dicha Secretaría con 40 miembros.

La preparación de la Conferencia se dispuso en dos niveles, que no obstante su diferenciación, debían establecer permanente complementación:

a) Nivel de Naciones Unidas (Nivel Oficial)

A este nivel la labor se llevó a cabo mediante sesiones preparatorias desarrolladas la primera en Nueva York (Marzo de 1990), Nairobi, la segunda (7-31 de Agosto de 1990), la tercera en Ginebra (12-30 Agosto de 1991) y la cuarta en Nueva York (9 Marzo-3 Abril de 1991). Para estos efectos, se conformaron a su vez grupos de trabajo que confrontarían sus avances paralelamente con tales sesiones.

Grupo de Trabajo I: Básicamente para ver la protección atmosférica y contaminación; la protección de los recursos terrestres; la diversidad biológica y la biotecnología.

Grupo de Trabajo II: Se encargó de trabajar la protección de los recursos oceánicos e hídricos en general; gestión de desechos y prevención del tráfico ilícito de productos tóxicos y peligrosos.

Grupo de Trabajo III: Se avocó a los aspectos jurídicos, institucionales en la perspec-

tiva de impulsar un Derecho Ambiental Internacional conveniente.

De otra parte, habrían de desarrollarse Conferencia Regionales en los diversos Continentes.

b) Nivel de los Sectores Independientes

Con este concepto se engloba a todos aquellos sectores de la actividad humana independientes a los gobiernos (léase ONGs, que tienen status consultivo en el ECOSOC, círculos comerciales e industriales, sindicatos, asociaciones profesionales, instituciones científicas y académicas, organizaciones feministas, grupos juveniles, religiosos y espirituales, organizaciones indígenas y otras agrupaciones importantes de ciudadanos.

Sin duda, este nivel de participación ha contado con muchos mecanismos de facilitación -que no es el caso detallar- en acatamiento a la propia Resolución de Convocatoria de la ONU a la CNUMAD en donde se explicitaba y exigía la mayor participación, reconociéndose la importancia de la amplia red mundial en la que se sitúa dicho sector.

Como se glosó de la Resolución convocatoria de la CNUMAD, esta tenía un conjunto de finalidades que se fueron trabajando en los diferentes encuentros preparatorios globales y regionales, en la perspectiva de alcanzar determinados productos, que respondan a las demandas para forjar auténticos procesos de construcción de sociedades sostenibles y un orden planetario racional, que equilibre el desarrollo con las necesidades.

En tal sentido -y sin entrar en el desarrollo de los mismos- se pretendía lograr:

a) Convenciones Globales

- Tratado de Marco sobre Cambio Climático.



- La Convención Global sobre Diversidad Biológica.
- Convención Global sobre Bosques.

b) La Carta de la Tierra

A modo de documento declaratorio de principios y conductas de los pueblos y Estados entre sí, para garantizar un orden planetario sostenible; ello se complementaría con la Declaración de Estocolmo (1972) y Nairobi (1982).

c) La Agenda 21

Documento con el objeto que se constituya en una suerte de «Programa de Acción» para llevar a cabo los principios de la Carta de la Tierra, precisando metas, objetivos, estrategias y acciones; tal vez sea el documento que se ha discutido más a fondo y «palmo a palmo».

d) Fondo de Recursos Financieros

Esta dimensión del problema era determinante para garantizar la implementación de los instrumentos anteriores; se trataba de asegurar un acceso de parte de los países pobres a recursos adicionales, para que los incorporen en el quehacer de las políticas de desarrollo.

e) Transferencia de Tecnología

Ello suponía llegar a términos de acuerdo equitativos, que de una parte garanticen que los pueblos receptores se capaciten para hacer un buen aprovechamiento de dicha tecnología, y de otra, se intercambien convenientemente muchas de las materias primas.

f) Aspectos institucionales

Se trataba de potenciar el sistema orgáni-

co-institucional internacional, sobre todo mediante el fortalecimiento complementario entre el PNUD y el PNUMA, debiendo a su vez reproducir esto a niveles regionales.

Al respecto cabrían algunas consideraciones generales en torno a dicho proceso:

-Luego de Estocolmo 72, el mundo fue diferente en la medida que se ingresó a una etapa donde empiezan a aflorar mayores elementos relativos al quehacer ambiental no sólo desde una perspectiva global o internacional, sino nacional, aunque con muchos desniveles. ECO 92 representa igualmente una nueva etapa, máxime en el contexto eclosivo de un mundo ya no bipolar. Y así como a modo de ejemplo se pueden mencionar los procesos de consitucionalización del ambiente en todas las Cartas Políticas posteriores a 1972, algo semejante sucede en las decisiones políticas y normativas de los Estados y sus dimensiones regionales o globales.

- Sin embargo, se sigue arrastrando la misma paradoja post Estocolmo' 72. Si bien cierto es que se desarrollarán muchos planteamientos, propuestas, normativas, etc. sin embargo, pareciera que el deterioro ambiental real y generalizado en una gran mayoría de aspectos, seguirá creciendo de manera preocupante.

- De otra parte, puede advertirse que la filosofía de la situación límite y de insostenibilidad, en tanto se persista en los actuales patrones de desarrollo, aun no logra impactar suficientemente en los núcleos decisores.

- Sin embargo, resulta notable encontrar posiciones como los del bloque europeo o Japón que apuestan -aunque no con pocas resistencias- a participar en estos esfuerzos progresivos de convivencia ecuménica.

- También hay que advertir que el famoso debate o confrontación entre países en desarrollo,



superado por el del Norte, Sur, tampoco resulta muy confiable, puesto que al interior de cada supuesto bloque (Norte-Norte/Sur-Sur), se suscitan pautas muy diferenciadas entre sí; por ejemplo Estados Unidos o Canadá tienen mas cuota permisible para el uso de los CFC; o en América, México tiene mayores responsabilidades que el Brasil y así por el estilo.

- Sin lugar a dudas que en el camino posterior a Río, se han suscitado muchos procesos de politización -en sentido amplio- y juridificación a nivel de los Estados y comunidades (Constitucionalización -e inclusive reconstitucionalización del ambiente como en el caso del Perú en 1993-, reformas legales, participación ciudadana, etc.). Ciertamente que muchos de los aspectos puestos en el debate de la **CNUMAD**: biodiversidad; intercambio de tecnologías limpias; gestión ambiental en la decisión política de todo nivel, etc. están cambiando progresivamente -aunque no con la expeditividad que se requiere- las pautas del pensamiento y la acción, tanto de gobernantes, instituciones y ciudadanos.

3. UNA BREVE PERSPECTIVA LATINOAMERICANA Y NACIONAL SOBRE DICHO PROCESO.

Desde una perspectiva regional, cabría destacar en particular el estudio «**Nuestra Propia Agenda**» expedido por la Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente para América Latina y El Caribe¹⁷ y que en cierto modo representa la «traducción» latinoamericana del «**Informe Brundtland**», es decir la visión del Desarrollo Sostenible desde la perspectiva de nuestra región. Complementariamente, cabe aludir al estudio de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y El Caribe (**CEPAL**), denominado «**El desarrollo sustentable: transformación productivas, equidad y medio ambiente**».

Asimismo, desde una óptica regional y con miras a la **CNUMAD** -ergo a la Agenda 21- un

hito relevante vendrá a ser la «**Plataforma de Tlatelolco sobre Medio Ambiente y Desarrollo**», que representa una declaración conjunta de los países de la región miembros de la **CEPAL**. Fue expedida en el marco de la Reunión Regional sobre Medio Ambiente y el Desarrollo (México, D.F. 4 al 7 de marzo de 1991), preparatoria de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.

Ciertamente en dicho camino habrán otros precedentes en este marco regional, representados por otras Reuniones (vg. La 7ª Reunión Ministerial sobre el Medio Ambiente en América Latina y el Caribe y el Plan de Acción para el Medio Ambiente de América Latina), así como Acuerdos y Convenios¹⁸, que sentarán las bases para un futuro derecho de la integración regional y subregional ambiental.

Desde el punto de vista nacional, los precedentes para el proceso de la participación y posición oficial del Perú en la **CNUMAD**, se remontan indirectamente al proceso de gestación de una Estrategia Nacional para la Conservación a partir de Junio de 1989, cuyos borradores servirán posteriormente para estructurar el Informe Nacional del Perú la **CNUMAD** (1992).

Paralelo a todo este proceso, se llevó a cabo otro no menos advertible, impulsado ya no por los Gobiernos, sino por entidades no gubernamentales de muy diversa naturaleza y dimensión¹⁹, lo cual escapa a las pretensiones de este estudio.

4. ESTRUCTURA Y CONTENIDO DE LA AGENDA 2120.

Como se podrá apreciar de la lectura de tan voluminoso estudio, la Agenda 21 contiene una estructura temática muy diversificada, a través de la cual aborda un conjunto de aspectos (40 capítulos) orientados a la consecución del desarrollo sostenible.

Conforme se mencionó en la presentación, la Agenda 21 contiene una primera sistemática en



Pierre C. Foy Valencia

que aborda las Dimensiones Sociales y Económicas del Desarrollo Sostenible (**Sección I: Cap. 2° al 8°**); luego la Conservación y Gestión de los Recursos (**Sección II: Cap. 9° al 22°**); en tercer lugar el Fortalecimiento de la función de los principales grupos sociales (**Sección III: Cap. 23° al 32°**), y por último los Medios para la puesta en práctica (**Sección IV: Cap. 33° al 40**).

A su vez, al interior de cada capítulo de la Agenda 21, se elabora una estructura igualmente compleja:

- **Introducción**, que pretende ser una motivación sobre la relevancia ambiental del tema abordado. En muchos capítulos esta parte ofrece un revelador enfoque ambiental de carácter principista, así como de orden político ambiental muy claro y transparente.
- **Áreas de Programas**, en donde se establece de modo muy diverso, según cada tema o capítulo, una variedad de «frentes». Así por ejemplo, en tanto para la Lucha contra la Pobreza (Capítulo 3) sólo hay un Área de Programa (Capacitación de los pobres para el logro de una subsistencia sostenible), en cambio para la Protección y Fomento de la Salud Humana (Capítulo 6), se formulan 5 Áreas de Programas (v.g. protección de los grupos vulnerables, reducción de riesgos para la salud derivados de la contaminación y los peligros ambientales, etc). En cada Capítulo el número de Áreas será muy heterogéneo.

Cada **Área de Programa** contará con:

- **Bases para la Acción**. Consisten en una presentación sintética, a modo de diagnóstico crítico acerca de un problema (Área de Programas), que permite centrar los términos y dimensiones del mismo. Su extensión y tratamiento es muy fluctuante.

- **Objetivos**. Dependiendo de la magnitud del tema, se plantean objetivos generales y en muchos casos se desagregan objetivos específicos o concretos.

- **Actividades**. Contienen los lineamientos para la acción, de tal manera que cada Estado -pero también las organizaciones, ciudadanos, empresas, etc- diseñe sus tareas para el desarrollo sostenible, de conformidad con sus realidades y experiencias propias.

La sistemática y contenido de las actividades, en el fondo será de carácter casuístico; no obstante ello, en la mayoría de las Áreas de Programas, se tiende a considerar cuando menos : a) Actividades relacionadas con la Gestión; b) Datos e Información; c) Cooperación y coordinación internacional -o regional-; entre otros.

- **Medios de Ejecución**. Establecen los mecanismos para la puesta en práctica de las referidas actividades. La mayoría de Áreas de Programas contienen al menos: a) Financiación y Evaluación de los Costos; b) Incremento de la capacidad; c) Fomento del desarrollo de los Recursos Humanos; d) Medio Científicos y Tecnológicos.

Como en el caso anterior, ciertamente habrán muchas formas o medios de ejecución en cada Capítulo / Área de Programa en específico (vg. Fortalecimiento institucional, Fomento y difusión de la Información, etc).

PARA CONCLUIR:

Los sucesos posteriores Río + 5 y Río + 10 son materia de otro estudio.

El camino hacia la Agenda 21 representa un proceso complejo para la búsqueda del desarrollo y en ese contexto, el derecho cumple un rol



protagónico como instrumento que coadyuva a dicho desarrollo.

NOTAS.

- ¹ Algunos elementos de lo expuesto en este apartado tienen su origen en un documento preparado por el autor denominado «La decisión política en la organización Internacional: a propósito de la CNUMAD (ECO 92). Seminario de Ciencias Políticas, Maestría de Derecho Constitucional PUCP, Lima, 1992.
- ² Ver de Donald Hughes, *La ecología en las Civilizaciones Antiguas*. FCE, México, 1981. Asimismo el singular enfoque de Fernando Cesarman, *Ecocidio: la destrucción del medio ambiente* (Cuadernos de Joaquín Mortiz, México, 1972), en donde remonta las tendencias ecocídicas a las épocas míticas en muchas experiencias históricas y culturales.
- ³ SAVATER, Fernando y DE VILLENA, Luis Antonio. *Heterodoxias y Contracultura*. Edit. Montesinos. Barcelona, 1982, págs. 74-75.
- ⁴ Ello nos brinda ciertamente la posibilidad de explotar el planeta en su dos acepciones lingüísticas: a) hurgar en sus recónditas dimensiones para un mejor aprovechamiento; b) correr el riesgo de hacerlo estallar en añicos.
- ⁵ PNUMA, *El estado del medio ambiente 1972-1982*.
- ⁶ TAMAMES, Ramón. *Ecología y Desarrollo: La polémica sobre los límites al crecimiento*. Alianza Universidad. Madrid, 1980.
- ⁷ Se trataba en buena cuenta de un cuestionamiento al modelo antropológico y cultural, recusado por Marcuse en su obra clásica, *El Hombre Unidimensional*.
- ⁸ Ver de MARTIN MATEO, Ramón. *Manual de Derecho Ambiental*. Edit. Trivium, Madrid, 1995, p. 29-30.
- ⁹ *Ibid.*
- ¹⁰ Los otros dos estudios fueron «Hacia un equilibrio Global: Colección de Estudios» y «La dinámica del crecimiento en un mundo finito». El propio Informe Meadows, ciertamente no estaba exento de muchas críticas. TAMAMES, Ramón op. cit.
- ¹¹ VALDEZ, Walter. *La función del Estado y del Derecho en la solución de los problemas ecológicos: el caso peruano*. Tesis, Br. PUCP, Lima. Facultad de Derecho 1990, pág. 70-72.
- ¹² Así por ejemplo, en dicho manifiesto se parte de reconocer la extrema gravedad del ambiente a partir de la información disponible en ese entonces, y que ante la indiferencia de los gobiernos, se requiere crear un movimiento en favor de la supervivencia. Para ello se postula la necesidad de un cambio y de una estrategia para ese cambio, es decir con rumbo a lo que se denominó «Hacia una Sociedad Estable» y los objetivos de la misma. Contiene unos apéndices sobre la destrucción de los ecosistemas; los sistemas sociales y su destrucción; población y oferta de alimentos; recursos no

novables. GOLDSMITH, Edward, y otros. *Manifiesto para la Supervivencia*. El Libro de Bolsillo Alianza Editorial, Madrid, 1972.

- ¹³ Ello sobre todo a exigencia de los representantes de los países en vías de desarrollo que en ese entonces consideraban que el tema ambiental no podía enfocarse de modo ajeno, ni prioritariamente al desarrollo de los pueblos.
- ¹⁴ CANZIANI, Osvaldo. *La Acción de los organismos internacionales respecto a los problemas ambientales y el desarrollo*. En: *Latinoamérica, Medio Ambiente y Desarrollo IEIMA*, Argentina, 1990, págs. 43-50.
- ¹⁵ PNUMA. *Dos actos decisivos: de Estocolmo a Nairobi*. 1984
- ¹⁶ Dicho documento fue adoptado y proclamado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 28 de Octubre de 1982.
- ¹⁷ Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente para América Latina y El Caribe (CDMA-ALC). *Nuestra Propia Agenda*, 1991.
- ¹⁸ LEORO FRANCO, Galo. *El Proceso Tendiente a un Derecho Ambiental de las Américas*. Ministerio de Relaciones Exteriores, Quito, 1995.
- ¹⁹ Ver: RIO 92: *Tratados Alternativos*. Foro Internacional de ONGs y Movimientos Sociales. Grupo Temático Medio Ambiente. NOVIB, Lima, 1993.
- ²⁰ Para una mejor guía en el estudio de la Agenda 21°, con la presente edición hemos elaborado una especie de índice analítico de sus 40 capítulos. Creemos que ello facilitará la identificación desagregada de los múltiples temas y subtemas abordados por la Agenda 21.

BIBLIOGRAFIA.

- Canziani, Osvaldo. *La Acción de los organismos internacionales respecto a los problemas ambientales y el desarrollo*. En: *Latinoamérica, Medio Ambiente y Desarrollo IEIMA*, Argentina, 1990, págs. 43-50.
- Cesarman, Fernando. *Ecocidio: la destrucción del medio ambiente* (Cuadernos de Joaquín Mortiz, México, 1972)
- Foy Valencia, Pierre. *Derecho Internacional Ambiental* (autores varios). IDEI IDEA PUCP, Lima, 2003
«La decisión política en la organización Internacional: a propósito de la CNUMAD (ECO 92). Seminario de Ciencias Políticas, Maestría de Derecho Constitucional PUCP, Lima, 1992.
- Goldsmith, Edward, y otros. *Manifiesto para la Supervivencia*. El Libro de Bolsillo



- Alianza Editorial, Madrid, 1972.
- Donald Hughes, *La ecología en las Civilizaciones Antiguas*. FCE, México, 1981.
 - PNUMA, *El estado del medio ambiente 1972-1982*.
 - Leoro Franco Galo. *El Proceso Tendiente a un Derecho Ambiental de las Américas*. Ministerio de Relaciones Exteriores, Quito, 1995.
 - Marcuse, Herbert, *El Hombre Unidimensional*.
 - Martín Mateo, Ramón. *Manual de Derecho Ambiental*. Edit. Trivium, Madrid,
 - Savater, Fernando y DE VILLENA, Luis Antonio. *Heterodoxias y Contracultura*. Edit. Montesinos. Barcelona, 1982, págs. 74-75.
 - PNUMA. *Dos actos decisivos: de Estocolmo a Nairobi*. 1984
- Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente para América Latina y El Caribe (CDMA-ALC). *Nuestra Propia Agenda*, 1991.
 - Río 92: *Tratados Alternativos*. Foro Internacional de ONGs y Movimientos Sociales. Grupo Temático Medio Ambiente. NOVIB, Lima, 1993.
 - Tamames, Ramón. *Ecología y Desarrollo: La polémica sobre los límites al crecimiento*. Alianza Universidad. Madrid, 1980. 1995, p. 29-30.
 - Valdez, Walter. *La función del Estado y del Derecho en la solución de los problemas ecológicos: el caso peruano*. Tesis, Br. PUCP, Lima. Facultad de Derecho 1990, pág. 70-72.