

LA PROBLEMÁTICA AMBIENTAL VENEZOLANA

SALVANO BRICEÑO MATUTE*

NECESIDAD DE ENFOQUE Y TRATAMIENTO INTEGRAL

Venezuela dió sin duda un gran paso adelante con la promulgación de la Ley Orgánica del Ambiente y con la creación del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. Esto, que a los ojos de muchos compatriotas puede lucir como algo simple, constituye sin embargo, a nivel mundial, una experiencia única y de enorme importancia para enfrentar algunos de los problemas que plantea la relación naturaleza-sociedad.

Sabemos que del tratamiento que en este momento damos a los recursos naturales y a su relación con el hombre, dependerán cada vez con mayor intensidad las posibilidades del futuro. Pero no se trata de un futuro lejano, sino en prioridad del futuro más vinculado a nuestro presente. Nuestra sociedad no ha logrado aún encaminarse por una vía que permita prever el desarrollo conjunto de la sociedad.

Las contradicciones inherentes al subdesarrollo mantienen profundas desigualdades entre grupos sociales. Quedan necesidades básicas por cubrir a una gran parte de nuestra población. Y sin embargo la mayoría de nuestros dirigentes políticos se han preparado cuando así sucede para atender necesidades de los sectores agrícolas, industriales, comercial o petrolero aisladamente. Pero muy pocos toman conciencia de la urgente necesidad de la integración de esfuerzos o vinculación efectiva para enfrentar nuestros problemas, con una comprensión global de

la relación hombre-sociedad-naturaleza. Sin este enfoque de conjunto de cualquier desarrollo parcial es incompleto y puede resultar artificial.

Una definición de desarrollo integral de la sociedad o —ecodesarrollo— señala como objetivo básico y central de éste, la utilización de los recursos para la satisfacción de las necesidades de la población asegurando un mejoramiento de la calidad de vida de las generaciones actuales y futuras (1).

Ahora bien, esta fuerte evidencia de la necesidad de satisfacer las necesidades básicas de la población como principal factor de deterioro ambiental de nuestra sociedad no podría enfrentarse sino con el enfoque y acción de conjunto e integrado de la actividad del Estado y de los sectores sociales particulares. Es el principal reto de nuestro sistema de planificación y de la planificación ambiental, como parte esencial integrante de éste, basada en la comprensión de la relación naturaleza-sociedad.

La vía de un enfoque integral y coordinación de las actividades, públicas, y particulares es la aceptada universalmente como la más adecuada para enfrentar esta carencia de necesidades básicas de nuestra población y como parte de estas necesidades la de la necesaria relación con la naturaleza que constituye elemento fundamental del medio ambiente. La creación de una sola institución administrativa integradora de la problemática ambiental, en estrecho vínculo con el sistema de planificación, es exigida por todos los especialistas a nivel mundial. Sin embargo muy pocas naciones han logrado realmente coordinar todos los esfuerzos que el Estado realiza en materia ambiental. Y aún cuando a veces se enfrente el problema en forma coordinada, no se le concede a esta función la importancia y prioridad necesarias por encima de otras estructuras tradicionales.

La problemática ambiental puede entenderse básicamente en una forma am-

plia y en forma más restringida. En su acepción más abierta el ambiente abarca no sólo la relación sociedad-naturaleza (lo que rodea a la Sociedad), sino además la relación hombre-sociedad (lo que rodea al hombre), como ejemplo, el ambiente de familia, el ambiente de trabajo, de salud, educación, etc. En su acepción más restringida, el ambiente se refiere únicamente a aquel medio en que se establecen relaciones de la Sociedad en general (el hombre en particular), con la naturaleza.

La concepción de una institución administrativa única, en nuestro caso, el Ministerio del Ambiente, tiene proyección en ambos sentidos. Como Ministerio del Ambiente su comprensión es global e integra todos los requerimientos de una mejor calidad de la vida, coordinando para ello esfuerzos con el resto del sector público, privado y como Ministerio de los Recursos Naturales Renovables, se concentra para su actividad operativa, en el manejo de los recursos naturales, en especial, los renovables, para organizar racionalmente la relación sociedad-naturaleza.

Es posible pensar que en Venezuela la integración institucional para atender la problemática ambiental se inició en forma verdaderamente positiva. Si bien el primer paso dado se hizo en la forma correcta, sin embargo no deja de ser por ello, sólo un primer paso.

Ahora hace falta complementar la acción institucional con otras acciones posiblemente más difíciles de lograr por el cambio estructural que requieren, pero que no podemos considerar imposibles. En este sentido señala un documento del programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente que "la satisfacción de necesidades básicas de la población supone: a) El establecimiento de otro tipo de distribución en oposición a las fuerzas del mercado. En la medida en que se mantenga el mecanismo de mercado actual, debe realizarse una fuerte redistribución del ingreso. b) Un cambio sustancial del tipo de bienes que se laboran prefiriendo aquellos

* SALVANO BRICEÑO MATUTE: Abogado, Doctorado en Derecho Administrativo por la Universidad de París. Estudios de Sociología del Desarrollo. Actualmente es Director General de la Oficina de Desarrollo Profesional y Relaciones Internacionales del Ministerio del Ambiente y los recursos naturales.

mo orientadora de todas las actividades de la sociedad.

PRINCIPALES PROBLEMAS ECOLOGICOS

Además de su misión coordinadora y orientadora en relación a la problemática ambiental en general, el Ministerio del Ambiente le corresponde —decíamos— la administración o manejo de los recursos naturales renovables del país (4).

Es en este campo que se plantea la mayor parte de su acción administrativa. Para cubrir todas estas competencias el MARNR desde su creación estructuró un Plan de Acción sobre quince programas básicos que recogen las principales actividades que debían ser emprendidas para enfrentar de inmediato los principales problemas ambientales del país.

Estas actividades son:

1. Control y Prevención de incendios de vegetación

Los incendios y Prevención de incendios de vegetación:

Los incendios de vegetación constituyen uno de los conflictos que afectan cada vez mayores extensiones territoriales y que se ha tratado de combatir sin conocer totalmente las causas y los efectos, los perjuicios y beneficios, de acuerdo a las circunstancias en que ocurran. Deben seleccionarse ciertas áreas críticas en las cuales es necesario una acción urgente, tanto de medidas normativas, como de equipamiento, que procuren una eficiente acción para su prevención y control. La experiencia en estas áreas críticas permitirá extender la acción hasta cubrir el resto del país.

2. Recolección y disposición final de las basuras y otros desechos sólidos

La recolección y disposición final de basuras y desechos sólidos representa uno de los problemas ambientales de mayor gravedad. Dicho problema no se resuelve únicamente con inversiones en equipos e instalaciones, sino que deben elaborarse normas y procedimientos técnicos que permitan una eficiente operación de los servicios de aseo urbano por parte de las administraciones locales. Igualmente, deben establecerse las bases técnicas y administrativas para la disposición final.

3. Manejo del Recurso Bosque, control de talas y deforestaciones. Manejo de los recursos fauna y silvestre y fauna acuática continental

La demanda de madera como insumo industrial requiere de un manejo adecuado de los bosques que permita el aprovechamiento racional de los mismos y un



que sirvan para la satisfacción de las necesidades básicas, para lo cual será necesario un cambio en la estructura de los sectores de la producción, distintas relaciones intersectoriales, etc. c) La elaboración de productos que perduren el mayor tiempo posible. d) La identificación y jerarquización de las necesidades de las comunidades (2); e) Un cambio de la estructura de consumo de los sectores de altos ingresos. En la medida que se destinen gran parte de los recursos para la satisfacción de las necesidades básicas, se reducirán o suprimirán buena parte de los bienes suntuarios. j) una estructura institucional —a la que hemos aludido— que permita la participación de la población en los procesos de toma de decisiones acerca de los problemas que les atañen(3).

CARACTERISTICAS DE LA ACCION INSTITUCIONAL

Es en cuanto a este requisito, señalado en último lugar, que se plantea lo que en Venezuela se ha iniciado en los años más recientes. Para lograr la estructura institucional integrada, se han dictado sólo algunas muy importantes por cierto, de las medidas necesarias.

La existencia de una Ley —marco o ley— base que por sí sola es parcialmente inoperante, sin su desarrollo normativo complementario, ha llevado a pensar a muchas personas que las leyes no se cumplen o que a veces están de adorno. Sin embargo el problema no es de incumplimiento sino principalmente de falta de desarrollo de la normativa legal. Es urgente contar con un conjunto de normas —legales y reglamentarias— que conformen un sistema de derecho ambiental coherente, de manera de completar las instituciones jurídicas necesarias para encauzar la acción administrativa hacia una relación más equilibrada e integral entre la sociedad y la naturaleza.

En este sentido se encuentran elaborados algunos proyectos de leyes necesarios como el de la Ley de Aguas, el de la Ley de Ordenación del Territorio y algunos proyectos de reglamentos, que se refieren a recursos naturales o sectores en particular de la problemática ambiental. Sin embargo falta lo más importante, su aprobación por el Congreso —que la colectividad espera desde hace mucho tiempo— y la elaboración de otros textos complementarios relativos a los demás recursos naturales y sociales (bosques, fauna, educación ambiental y participación, etc.) que permitan contar con la base institucional jurídica necesaria.

Igual sucede con la creación del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. No hay duda que su sola creación constituye un hecho sin precedente y de gran importancia para el

país y para el mundo subdesarrollado en particular.

Pero esta institución administrativa —al igual que la jurídica no es suficiente en Venezuela. Quizás la actividad administrativa ha ido más lejos que la jurídica y logrado poner en marcha un proceso de planificación y de educación que con el tiempo se desarrollará imponiendo pautas a la acción del Estado y de los particulares. Sin embargo distamos enormemente de haber logrado suponer algunos de los principales problemas ecológicos —naturales o humanos— del país. Aquí es necesario señalar que la acción del MARNR no puede concebirse como directa del manejo de toda la problemática ambiental sino que más bien, una parte, principalmente coordinada y orientada a través del sistema nacional de planificación, las distintas actividades del Estado y los particulares que conforman dicha problemática, y por otra parte interviene directamente en cuanto al manejo de los recursos naturales renovables.

Instituciones como el MARNR y la Ley Orgánica del Ambiente, como hemos visto, no son suficientes para emprender las transformaciones necesarias en nuestra sociedad de modo que podemos encaminarnos hacia un desarrollo equilibrado e integral o ecodesarrollo. Constituyen pasos muy importantes, dados en ese sentido, pero hace falta por encima de ello, una política de conjunto del Estado, como guía del desarrollo, que implique a todas sus instancias y estructuras a nivel nacional, regional y local. Esta política ambiental del Estado venezolano debe en primer lugar, comprometer la acción de todos los niveles de la administración y el comportamiento de sus dirigentes en prioridad. En segundo lugar enfatizar las acciones necesarias a despertar conciencia para la participación de la colectividad en su problema —básicamente ambientales—. Buscar el desarrollo permanente de las instituciones jurídicas y administrativas necesarias, y en particular las que permitan regular en forma efectiva el manejo de los recursos naturales.

Es decir que la política ambiental necesaria no es únicamente aquella que orienta la acción del MARNR sino la que debe establecer el Estado venezolano co-

aumento porcentual de las mejores especies vegetales, lo que exige un conocimiento cabal de nuestros recursos forestales. La expansión agrícola requiere un aumento de la productividad y de incorporar nuevas áreas a la producción, para lo cual será necesario aprovechar las tierras marginales que están subutilizadas y en última instancia algunas zonas boscosas cuya aptitud para uso agropecuario haya sido comprobada plenamente. Así mismo existen grandes extensiones de sabana que deben ser aprovechadas con fines forestales, a objeto de tener bosques cultivados que se incorporen posteriormente a la producción de madera. La fauna silvestre y su explotación y manejo adecuado permitirá aliviar la demanda de proteínas de carne roja, planteando la necesidad de un aprovechamiento racional de este recurso, así mismo con el aprovechamiento de la fauna de las aguas continentales.

4. Conservación de Cuencas

Las modificaciones desfavorables en al regularidad del régimen de escurrimiento de los ríos y el acarreo de considerables volúmenes de sedimentos son consecuencia de una utilización irracional de los suelos de las cuencas hidrográficas, particularmente en sus partes altas.

La conservación de las cuencas hidrográficas debe realizarse dentro de un aprovechamiento integral y ordenado de los recursos que permita un uso racional de su parte alta, dentro de un equilibrio ecológico, tomando en cuenta los factores naturales, como son la interrelación entre el suelo, la vegetación, el agua, la fauna silvestre y otros recursos naturales renovables, con el objeto de evitar los perjuicios sobre las tierras, tanto en las partes altas, como en las bajas y en las obras hidráulicas del almacenamiento y control.

5. Ordenación del Territorio

La distribución de la población, así como de las propias actividades de producción de bienes y servicios ante la dinámica del crecimiento económico como consecuencia de la puesta en marcha de las políticas de desarrollo económico, pueden generar transformaciones no deseables del equilibrio que debe existir entre las áreas urbanas y las áreas rurales, al demandar nuevas áreas de ocupación. Este proceso debe ser dirigido mediante instrumentos de planificación que definan y concreten la utilización de los recursos naturales renovables y de los espacios geográficos, en concordancia con la política de desarrollo económico del país.

Las áreas de trabajo que conforman este Plan de Acción concurrirán con información y elementos de juicio a este proceso, puesto que las acciones que en ellas se contemplan son factores condicionan-



tes a la ordenación del territorio.

6. Control de la Contaminación atmosférica en las ciudades más importantes y áreas de desarrollo industrial.

El desarrollo industrial y el crecimiento explosivo en la utilización de modernos modos de transporte han generado un incremento en las emisiones de gases contaminantes en algunas de las ciudades principales del país. Así mismo, ya se vislumbran situaciones similares en otras ciudades y áreas industriales. Estas emisiones vienen provocando una degradación del ambiente, la cual debe investigarse, prevenirse y controlarse. Dentro de este proceso no sólo se incluye el control de los contaminantes químicos, sino lo referente al control de otros riesgos que se consideran como casos especiales de degradación ambiental, como lo es el ruido, las investigaciones llevadas a cabo hasta la presente fecha advierten la presencia de situaciones con alto riesgo para la población, lo cual obliga a un tratamiento particular a este conflicto del desarrollo.

7. Administración integral de los recursos hidráulicos

Los recursos hidráulicos y su administración planificada constituyen uno de los factores condicionantes de mayor inherencia en la ordenación del territorio y en la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente. Los requerimientos futuros de agua que se preven serán exigidos por el desarrollo del país, hace que se continúen evaluando con mayores elementos de información sus disponibilidades a los efectos de una racional distribución de las mismas entre los diversos fines del desarrollo.

Una vez asignados los recursos entre estos diversos fines, debe instrumentarse un sistema de administración que permita controlar y evaluar la aplicación de la po-

lítica hidráulica como instrumento coadyuvante al proceso de ordenación de la ocupación del territorio, por los distintos sectores de la actividad económica.

Esta área de trabajo representa una de las de mayor importancia debido a que la construcción de la infraestructura hidráulica debe ser factor básico en la ordenación del territorio.

8. Control de la Polución de las Aguas

La polución de las aguas es uno de los conflictos de mayor importancia ambiental, por cuanto su crecimiento acelerado puede producir graves riesgos a la salud pública, así como una restricción en las disponibilidades hidráulicas y de los suelos por efectos de esta contaminación. Si bien su prevención y control forman parte de la administración integral del recurso agua, se ha considerado como un área especial aparte, debido a la magnitud del conjunto de acciones de estudio y control que se deben acometer. De esta manera, se podrá llevar a cabo con mayor eficacia las inversiones para el tratamiento de las aguas servidas, dentro de un esquema planificado acorde con la clasificación de los ríos según el uso previsto en el Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos, llegando hasta la reutilización de los mismos cuando se considere procedente desde el punto de vista económico y de salud pública.

9. Acueductos Regionales

El abastecimiento de agua al medio urbano representa uno de los elementos básicos del desarrollo del país. La dinámica del crecimiento de las ciudades y poblaciones en las diversas regiones, ha venido señalando la necesidad de integrar los acueductos individuales en sistemas regionales de abastecimiento, de forma que su administración, operación y mantenimiento sea más eficiente y esté de acuer-

do con la ordenación territorial a nivel regional, subregional y urbana. De esta forma su funcionamiento futuro puede adaptarse sin dificultades al sistema de ciudades dentro de una región, y a los de los sistemas y unidades de administración hidráulica, en el entendido de que ellos forman parte del conjunto de las obras hidráulicas que constituyen estos sistemas.

10. Prevención y Defensa Contra Inundaciones

Las inundaciones son conflictos que suceden frecuentemente, cuya prevención y control requieren de una acción del Estado, mediante una ordenación en la utilización de las planicies inundables de forma que sus efectos estén dentro de un riesgo calculado. La prevención y control de este conflicto representa un aspecto trascendente dentro de la administración de los recursos agua y tierra, por lo que constituye funcionalmente un área de trabajo separada. Las consecuencias de las inundaciones tienen efectos concentrados en algunas partes de la planicie inundable, donde es necesario la ejecución de obras hidráulicas que ponderen los daños producidos de los efectos de las crecidas e inundaciones, conjuntamente con una normativa legal que regule el uso de las planicies de inundación.

11. Proyectos Hidráulicos de Saneamiento y Desarrollo Integral

La necesidad de un aprovechamiento de los recursos agua y suelo ante los requerimientos futuros de una economía de expansión y por consiguiente de una mayor producción agrícola, constituye uno de los factores que obligan al condicionamiento de grandes áreas para su incorporación al proceso económico. Estos proyectos aparecen identificados con la ordenación territorial del país y presenta una expresión física de la misma al estar desarrollados por una infraestructura que permita el aprovechamiento de los recursos agua y suelo cónsono con las características ecológicas de estas áreas. La ejecución de estos proyectos demandan grandes inversiones, no solamente por parte del Ministerio, sino de otros organismos del Estado.

12. Parques Nacionales de Recreación a Campo Abierto de uso Intensivo

Los Parques Nacionales constituyen áreas reservadas donde sólo se permiten ciertas actividades con el objeto de conservar un área en sus condiciones naturales, y su ubicación debe estar expresada en la ordenación territorial. Uno de los valores fundamentales en la vida moderna lo constituye la recreación, especialmente aquella que lleva el hombre a una compenetración

con la naturaleza. De allí la necesidad de que los Parques Nacionales y los de recreación intensiva, contribuyan, aunque en distinta proporción, a un mismo propósito: la recreación y la educación.

Los parques de campo abierto y de recreación intensiva tienen como objeto una recreación que permita al hombre efectuar múltiples actividades que no puede realizar en su vivienda, como son las deportivas o similares, además de una compenetración con la naturaleza. Su ubicación está condicionada, tanto por la ordenación territorial, como por la planificación del desarrollo urbano, por tener un carácter eminentemente local.

La administración, desarrollo y estudio de nuevos parques nacionales y de recreación intensiva constituyen una de las áreas de trabajo de mayor interés ante la imperiosa necesidad de mejorar la calidad de la vida del venezolano.

13. Educación Ambiental y Participación Ciudadana

La administración del ambiente no puede llevarse a cabo sin la participación del ciudadano en las distintas áreas que abarca esta responsabilidad. Lo indispensable, por lo tanto, es crear una conciencia para que ella se traduzca en una actitud positiva, lográndose así el aprovechamiento de los recursos naturales y la conservación, defensa, y mejoramiento del ambiente y que la sociedad brinde un verdadero apoyo a la gestión política administrativa del Ministerio.

14. Desarrollo Profesional y Capacitación Técnica en materia del ambiente

La adecuada formación y capacitación técnica de los funcionarios del Ministerio es indispensable como medio para que se puedan obtener logros satisfactorios en la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente.

Es necesario preparar personal especializado en las distintas disciplinas profesionales y técnicas que le permitan al Estado una actuación continua y eficiente en sus propósitos relativos al ambiente, de forma que se vaya estructurando un equipo de profesionales, técnicos y administradores que constituyen la base fundamental en que se apoye la acción administrativa del Estado en esta materia.

15. Desarrollo de la Normativa Legal en Materia Ambiental

La labor de recopilación, actualización y sistematización de la normativa vigente es de primordial interés, a fin de poder adecuar la actividad del Ministerio a las disposiciones legales vigentes.

Pero además es necesario establecer una función permanente de investigación

para determinar los efectos que en todos los órdenes se generan de los textos promulgados y para que la normativa dictada y por dictarse se adecúe —en la medida de lo posible— a la cambiante y compleja realidad objetiva que está llamada a regular, sin incurrir en excesivas y constantes modificaciones a los textos legales y reglamentarios dictados.

En consecuencia, el objetivo y la justificación de este Programa se expresan en la necesidad de contribuir a la creación y consolidación de las bases jurídicas de sustentación de las acciones que debe desarrollar el Ministerio.

Este paso inicial de la programación del ambiente a través de la selección de estos programas básicos debe considerarse como una actividad que evaluada anualmente por el Ministerio permitirá reconsiderarlos en su ejecución y proceder si fuere procedente a introducir nuevos programas, jerarquizar otros, o sometiendo los a las estrategias generales, nacionales y regionales del Plan Nacional de Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente. □

NOTAS

- (1) Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente "Hacia una conceptualización del ecodesarrollo" J. Hurtubia, V. Sánchez, H. Sejenovich, F. Szekly. Mexico. S/f. Pág. 13.
- (2) Al respecto se ha admitido mundialmente que éstas están constituidas por un grupo de necesidades cuya satisfacción resulta indispensable, tales como alimentos, vivienda, vestimenta, salud y educación. En otros casos se integra al transporte y otros servicios. Existen otras necesidades que se relacionan con toda la estructura de la sociedad y se reconocen como opciones culturales. Naturalmente los elementos y la forma en que se satisfacen estas necesidades son diferentes de acuerdo a las distintas regiones del mundo. Otra necesidad que la evolución de la sociedad actual en muchos países del mundo hace imperativa, es la de los derechos humanos fundamentales.
- (3) Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente Pág. 14 y 15.
- (4) Artículo 36 de la Ley Orgánica de la Administración Central (28-12-76).

BIBLIOGRAFIA BASICA

1. MARNR: Plan de Acción: Programas Básicos — Caracas 1977.
2. MARNR: Política Ambiental, misión y gestión — Caracas 1977.
3. MARNR: Ponencia presentada al I Congreso Venezolano de la Conservación, Caracas, diciembre 1978 (elaborada por Cecilia Sosa G.).
4. PNUMA: "Hacia una conceptualización del ecodesarrollo" México, s.j. (Hurtubia, Sánchez, Sejenovich, Szekly)
5. Sejenovich, Héctor y Vicente Sánchez. "Notas sobre naturaleza, sociedad y la cuestión regional en América Latina" Seminario sobre la cuestión regional en América Latina. México — Abril 1978.