

AMBIENTE: UN ENFOQUE DE SENTIDO COMUN

CECILIA SOSA G.*

Ambiente, parece más una vía, que una disciplina científica, la cual provee una forma racional de regreso al sentido común de la relación hombre-naturaleza. Es con esa guía que nosotros deberíamos considerar los problemas básicos que nuestra sociedad enfrenta hoy día.

La noción de ambiente se refiere al entorno natural, modificado en diverso grado, por las actividades humanas. Se procura definir en esta noción un espacio cuya esencia es la ocupación que el ser humano hace de él, y que por esa misma ocupación es susceptible de ser transformado hasta el límite de alterar sus características naturales. Mientras la calidad de vida (1) puede definirse como la capacidad que posee el grupo social ocupante, de satisfacer sus necesidades con los recursos disponibles, en un espacio natural dado.

El ambiente resulta así definido fundamentalmente por dos tipos de acciones humanas, ocupación y explotación, generalmente simultáneas y concomitantes que transforman los elementos naturales: suelo, aire, agua, vegetación, flora y fauna.

Hablar de ambiente conlleva necesariamente a referirnos a la ecología tanto como marco normativo y de referencia, donde deben inscribirse muchas de las decisiones de política ambiental. En cierto modo es la ecología la que por su carácter integrador y normalizador, adecúa el desarrollo económico a la potencialidad estructural y funcional de los sistemas ecológicos a nivel regional y nacional (2).

Ahora bien, el ambiente no puede reducirse al conocimiento de los recursos naturales renovables, su racional administración y manejo; definitivamente su contexto es más amplio. El desequilibrio existente en el país es tal, que hasta la formación de una sociedad indigente, desarraigada de su contexto ambiental que se manifiesta en comunidades marginales con

su secuela de desnutrición, desempleo, hacinamiento... interesa considerar como parte del ambiente.

En Venezuela, a partir del momento mismo de la creación del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (1976), comienza a considerarse el problema ambiental como una dimensión a incorporar a la planificación del desarrollo económico y social y no como una preocupación que pudiera tratarse al margen de dicho desarrollo. El Estado debe recurrir al uso de principios y normas ecológicas en la planificación del desarrollo y considerar el funcionamiento de los ecosistemas para lograr un uso continuado y productivo de los recursos en ellos contenidos. El ordenamiento y manejo ambiental busca hacer compatibles las fuerzas productivas de la sociedad con las limitaciones a largo plazo que impone la dinámica de los ecosistemas que los contienen o soportan. Esa dinámica de las interrelaciones sociedad-naturaleza requiere y puede ser regulada a través de un sistema de manejo. Esta orientación requiere de la decisión y la capacidad de inducir un proceso de organización de la sociedad tal, que la dinámica de las interrelaciones con el medio natural, obedezca a determinadas pautas reconocidas y aceptadas como esenciales a la supervivencia del conglomerado social en el largo plazo.

La forma más apropiada para que el Estado intervenga en problemática ambiental es a través de un cuerpo coherente de criterios que establezcan, de lo general a lo particular, un sistema de estrategias y pautas alcanzables tanto por su consistencia técnica como por su viabilidad política, económica y social. Para ello es indispensable llamar la atención sobre la conexión entre medio ambiente y sistema económico, en el sentido que la inclusión del medio ambiente en el sistema social obliga a replantear la política económica.

Sabemos que el hombre se relaciona con la naturaleza a través de la sociedad que integra, utilizando los elementos que se brindan los ecosistemas, a través de una determinada forma de trabajo, de una determinada tecnología y de una determinada distribución, las que son producto del desarrollo social y que mantienen entre sí, para las grandes etapas de ese desarrollo, una cierta coherencia. Es decir no

es un problema individual, sino social y por lo tanto interesa conocer el funcionamiento de esta sociedad a través de sus elementos dinamizadores: sus leyes de acumulación y producción, junto con la incidencia que las mismas tienen en la naturaleza y la forma en que ésta las influye (3).

Por ello, el proponer la utilización de los recursos para la satisfacción de las necesidades básicas de la población implica contradecir la racionalidad esencial de la reproducción del capital, que emplea los recursos para maximizar las ganancias. De allí que para lograr combinarlo se haga necesario: la identificación y jerarquización de las necesidades de la comunidad; una distribución de bienes que responda a un mecanismo distinto a la sola fuerza del mercado, y en la medida que ésta se mantenga actuar sobre una fuerte redistribución del ingreso; revisar la estructura de los sectores de producción y las relaciones intersectoriales; un cambio en la estructura de consumo, y disponer de una estructura institucional que permita la participación de la población en los procesos de toma de decisiones acerca de los problemas que le atañen. Ahora bien, este proceso deberá ser dirigido por la planificación, por la selección de las rutas y los métodos de acción, por una estrategia hondamente reflexiva basada en el conocimiento de los procesos de crecimiento y de los caracteres del desarrollo.

Venezuela con su régimen de economía mixta (4) debe aceptar que no puede ser una economía planificada, puesto que en la economía de mercado las decisiones últimas son tomadas por los propietarios de los medios de producción, que buscan más que satisfacer las necesidades sociales, acrecentar sus beneficios.

En una economía de este tipo el Plan General de Desarrollo Social y Económico de la Nación (5) se agrega por decirlo así a las leyes económicas, por lo que sus logros ante el sector privado produce inflexiones y ciertas evoluciones, pero no puede afirmarse que tenga el rol preponderante en la toma de sus decisiones.

El prerequisite para una adecuada planificación de contenido "ambientalista" es un cambio en la ideología misma que la inspira, pues no bastaría solo con clarificar que el real fundamento de la

* CECILIA SOSA: Abogado, Doctorado en Derecho Administrativo por la Universidad de París. Postgrado en Economía en la Universidad de Oxford. Regentó la Cátedra Andrés Bello de la Universidad de Oxford. Actualmente es Directora de Planificación de los Recursos Naturales del Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales.

sociedad ha sido expuesto a conflictos por la distribución de recursos y poder, y que las fuerzas de la historia no pueden ser alteradas para hacer esta distribución más igual.

El individuo está rodeado de un conjunto de condiciones circundantes en las cuales vive, y sobre ellas él tiene relativamente poco control individual, como no sea trasladarse a otro lugar con diferentes características ambientales (6). Sin embargo es necesario distinguir que ese individuo al que se hizo referencia anteriormente es distinto al hombre que ejerce la acción de ordenar el espacio, pues en este último caso el hombre se sustituye en la Administración o en el Estado.

En el pasado, cuando la agricultura ocupaba el centro del panorama económico, ambos, tanto la cantidad como la calidad de los recursos de tierra y agua, eran importantes, para los resultados obtenidos. Análogamente cuando se introdujo la industrialización, la cantidad y calidad de los minerales, así como los recursos agrícolas y forestales, alcanzaron una importancia primordial. En la actualidad aunque de distinta manera, los factores cuantitativos así como los cualitativos son significativos, el volumen de agua disponible, el volumen de aire para eliminar residuos, el espacio y el suelo disponible, y otros elementos similares, constituyen una crítica del cuadro de la producción.

Así, los recursos naturales son fundamentales para la calidad de la vida y el consumo, pero también implican consideraciones de producción igualmente importantes. Por ejemplo si los ciudadanos expresan su inquietud por la polución del aire o del agua y ésto diese como resultado severas limitaciones a la localización de la industria o pesados costos sobre la eliminación de los residuos industriales, el efecto es un elevado precio en forma de costos de producción.

De allí que exista controversia entre el ciudadano, el ambiente y los derechos económicos. El Estado está en la ineludible obligación de defender y conservar los recursos naturales y ordenar su aprovechamiento para beneficio colectivo(7); el individuo en su condición de poseedor de derechos de la propiedad individual y de las relaciones de apropiación que de la misma se deriven; la naturaleza es considerada como bien (8), objeto de intercambio y de relaciones jurídicas entre los individuos sometida a relaciones de carácter patrimonial; y las decisiones de política deberán adaptarse contando con una apreciación total de los factores de producción así como los de consumo.

Parece evidente que la calidad del medio ambiente será cada vez más un asunto de interés público. El alcance de la política y la acción del gobierno respecto



a los problemas del ambiente, aumentarán en la medida que se incremente su conocimiento y se desarrollen mejores instrumentos para la toma de decisiones y se valore la acción pública respecto a él.

La propiedad privada conduce a un impase, en primer lugar, ella cierra y aísla el espacio natural, y su tendencia es hacia una privatización del suelo cada vez mayor y a un acaparamiento del espacio natural; en el menor de los casos se apropia la naturaleza apropiando su acceso (9).

Ahora bien, de acuerdo al principio según el cual los recursos naturales constituyen un dominio, que contenidos en un territorio forman parte de la herencia nacional y no deben ser utilizados por cualquier grupo a expensas de otros, se plantea la cuestión de si ciertos recursos —agua, —aire, suelo urbano —debe considerarse, que forman parte del dominio público, o si su uso y propiedad privada deben controlarse.

La tendencia a la degradación del ambiente y la exigencias de acciones correlativas han colocado al Estado en una posición tal que lo responsabiliza como protector del ambiente. El deterioro del ambiente como problema ha surgido en parte de ciertas características del sistema de mercado, de ahí que en ausencia de reforma de la estructura básica de los derechos de propiedad, alguna forma de intervención directa en el mercado por parte del gobierno sea necesaria. Varios métodos han sido dirigidos e implantados, entre ellos el uso de leyes o regulaciones, impuestos, cargas, y subsidios.

La política pública coherente basada en un dirigismo del Estado parece indispensable. Es a él a quien corresponde fijar los objetivos de desarrollo compatibles con la salvaguarda del ambiente, a constreñir a los polutantes a reducir progresivamente sus efectos a exigir a las empresas la investigación de técnicas para lograrlo. El beneficio no sería eliminado de la economía pero debe determinar los medios de desarrollo y no sus objetivos, y sólo cuando el Estado haya recuperado su autoridad sobre la potencia industrial y la potencia inmobiliaria es que el Estado podrá hacer respetar el medio natural, es decir, hacerles renunciar a un sistema eco-

nómico que satisfacía sus intereses individuales en detrimento del interés general.

Por tanto hay una modificación de la filosofía liberal: el interés general ya es la suma de los intereses privados, el "laissez-faire" que conducía hacia un optimismo económico está hoy dirigido, y por ello la dirección de la economía no está abandonada a las empresas.

Ahora bien, ese poder que se le confiere al Estado debe a su vez controlarse y democratizarse. Aparece la opinión pública como mecanismo constante de contrapeso en las decisiones que tocan al ambiente, para ello debe conocer, estar informado acerca del desarrollo, conservación y uso de los recursos. Función nada fácil puesto que los diversos aspectos del medio ambiente se hallan interrelacionados de numerosas y a veces confusas maneras, personas distintas se ven afectadas de manera distinta por políticas en apariencia contradictorias, y la valoración de la calidad del ambiente tienden a ser subjetivas, con una variación considerable en las opiniones de los distintos individuos.

La forma más apropiada para que el Estado intervenga en la problemática ambiental es a través de un cuerpo coherente de criterios que establezcan, de lo general a lo particular, un sistema de estrategias y pautas alcanzables tanto por su consistencia técnica como por su viabilidad política, económica y social. Este sistema deberá, progresivamente, traducirse en disposiciones jurídicas de diversa índole que, a través de los organismos competentes, existentes o por crearse, permitan acrecentar la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente.

Es natural oponer las funciones y los poderes de Gobierno a los derechos y libertades de las personas como si fueran mutuamente excluyentes y cada uno de ellos comenzará en el punto donde el otro termina. Las funciones de Gobierno no pueden ser diferenciadas de los derechos de las personas pues son condición de esos derechos y existen para su disfrute y garantía; por su parte los derechos de las personas son la fuente y la causa de la existencia de las funciones de gobierno (10).

Los análisis que combinan Estado-individuo, parten del supuesto individuo como poseedor de derechos y la contrapartida es el deber del Estado en garantizar su mantenimiento; sin embargo cuando el Estado, presionado por la opinión pública o de propia iniciativa asume el deber de proteger el ambiente, cómo afectan y reaccionan los poseedores de derechos de propiedad y los detentadores efectivos de los derechos económicos.

Pudiera parecer que este aspecto del interés general y el interés particular escapa a la problemática ambiental, pero en

realidad es a través del conocimiento de las preferencias sociales y de la utilidad y beneficio que reportan (11) como puede en definitiva orientarse una política ambiental que busque el mejoramiento de la calidad de la vida no solo del hombre sino del ecosistema total, y para ello los objetivos de la planificación general deberán estar inscritos en un óptimo funcionamiento de los ecosistemas.

Atendiendo el problema económico que surge ante cualquier medida para conservar, defender, o mejorar el ambiente, dos alternativas se presentan: una, intervenir en la estructura de los derechos esenciales de propiedad subyacentes al sistema, vía de una extensión de los poseedores de propiedad sea a los privados o al Estado, o intervenir en el sistema mismo por medio de regulaciones, cargas o subsidios.

La extensión de la propiedad para incluir hasta las llamadas "derechos de amenidad" va la raíz del problema pero tiene en la práctica dificultades de ejecución. La reducción de los derechos de propiedad privada por una extensión al Estado como detentador de ellos, tiene ventajas pero con implicaciones enormes fuera del campo del ambiente.

Las dificultades en reconciliar los requerimientos de la política con los principios legales no deben permitir oscurecer el hecho que hay derechos en materia de uso de la tierra, que deben ser sostenidos, obligaciones que deben ser reforzadas en los conflictos entre ciudadanos y Gobierno. Así el conflicto está presente también entre el mundo de las leyes y en el de la Administración y las exigencias se presentan tanto en la regla de derecho como en la implementación de la política. ¿Quién proveerá las necesidades para solventar el conflicto, el sistema legal como lo conocemos o un énfasis administrativo en un sistema legal especial?. No es ya suficiente que la Ley provea un marco de libertad en el cual el ciudadano decida su propio destino, sino que se requiere que la ley sea capaz de que en el tema que nos ocupa: de proteger el derecho a un ambiente adecuado y garantizar el acceso a los tribunales y a los organismos administrativos ante los cuales sus derechos puedan ser efectivamente ejercidos, para lograr a través de los instrumentos de la política disponibles corregir los impactos sobre el medio ambiente.

Sería erróneo y contraproducente aceptar la noción según la cual, el comportamiento humano obedece únicamente a instintos destructores y es siempre irracional desde todo punto de vista. Por el contrario es preciso entender que cada grupo social, en cada área determinada produce en función de unos objetivos, con una tecnología muchas veces sin al-

ternativa inmediata y en localizaciones las más de las veces impuestas por un cúmulo de circunstancias ajenas a voluntades individuales. Entonces, el conocimiento de las relaciones entre localización, tecnología, motivaciones, objetivos y costumbres, resulta imprescindible para atender y manejar el proceso de conservación, defensa y mejoramiento del ambiente.

Definitivamente, una estrategia ambiental consiste en el diseño de una forma de ordenamiento de las prioridades, de asignación de recursos y de evaluación de la factibilidad de las acciones en el seno del desarrollo de una planificación global del país y de su inserción y correlación en el Plan Nacional de desarrollo económico y social. Y en cuanto a la iniciativa privada, el Estado debe actuar desde una formación de conciencia ambiental en la población, hasta la realización de servicios y acciones, a la par de restringir la perniciosidad ambiental de ciertas explotaciones u ocupaciones. El énfasis en la promoción o exención en las medidas, la distribución geográficamente equilibrada y promocional de las inversiones estables, el desarrollo de la infraestructura regional y la canalización de la inversión privada en áreas preferenciales, son aspectos de profunda repercusión en el ordenamiento y preservación ambiental. □

Bibliografía:

- (1) Venezuela. Ley Orgánica del ambiente. Artículo primero: "La presente Ley tiene por objetivo establecer dentro de la política de desarrollo integral de la Nación, los principios rectores para la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente en beneficio de la calidad de la vida".
- (2) Venezuela. CONICIT. Primer Plan Nacional de Ciencia y Tecnología. Período 1976-1980. Sector Ecología. p. 103 a 127.
- (3) Hurtubia, Jaime, Sánchez, Vicente, Sejenovich, Héctor, Szekely, Francisco. "Hacia una conceptualización del Ecodearrollo". Primer Simposio sobre Ecodearrollo. Memorias. Edición preparada por Enrique Heff. 18 y 19. nov. 1976.
- (4) Venezuela. Constitución Nacional. Artículo 98.
- (5) Terminología empleada en la Ley Orgánica de la Administración Central. G.O. ext. N 1932 de 28/12/76. Art. 47. Ordinal primero.
- (6) Kneese, Allen V. "Economics and Environment". Perigun Books. Geography and Environmental Studies. Ed. Peter Hall. First Published 1977. p. 13.
- (7) Venezuela. Constitución Nacional. Art. 106. "El Estado atenderá a la defensa y conservación de los recursos naturales de su territorio, y la explotación de los mismos estará dirigida primordialmente, al beneficio colectivo de los venezolanos."
- (8) Venezuela. Código Civil. Art. 527.
- (9) Saint Marc, Philippe. "Socialisation de la Nature". Editions Stocks. Pag. 49.
- (10) Barker, Ernest. "Principles Of Social and Political Theory". Paperbacks Oxford. University Press. 1961.p. 115-227-228.

GLOSANDO AL GLOSISTA

En sus leídas glosas de El Universal (9-3-79), Luis Esteban Rey comenta algunas de nuestras "reflexiones en torno a las elecciones" (SIC Enero de 1979). Se manifiesta en desacuerdo con el papel que asignamos a A.D. en la historia política venezolana o en la historia de las ideas políticas, en el papel futuro que este partido puede jugar y en la interpretación de los problemas internos de A.D. Quisieramos aprovechar la oportunidad que nos brindan las glosas de L.E.R. para aclarar algunas ideas respecto de este tema del papel de A.D. en nuestra historia contemporánea y cómo se manifiesta ese "ser" de A.D. en la actual problemática interna.

1. EL "LIBERALISMO" DE A.D.

Resulta sumamente difícil para los líderes y militantes, sobre todo los más viejos, de A.D. aceptar que ellos han formado un partido "liberal" y que su política ha servido de vehículo a un modelo de desarrollo capitalista. Sin embargo, si se analiza la formación, doctrina, pensamiento y política de Acción Democrática y de las organizaciones que la precedieron (P.D.N., ORVE y ARDI) aparece con bastante claridad la matriz liberal de su pensamiento y acción.

En este sentido, A.D. formaría parte de la larga tradición de pensamiento liberal venezolano que extiende sus raíces hasta personas como Tomás Lander, todavía en la década de la Emancipación. Formar parte de una tradición no quiere decir que no se posee originalidad alguna o que pueda encontrarse el análisis de la situación venezolana que hacen Rómulo Betancourt y sus compañeros en 1931 en los escritos de Antonio Leocadio Guzmán. "Liberalismo" en la historia del pensa-