

# Política ambiental en Venezuela en los últimos 50 años

Gutiérrez Briceño, Genoveva\*

## Resumen

El objetivo del presente trabajo es estudiar la política ambiental en Venezuela, a los fines de conocer los lineamientos a partir de los cuales se enmarcarla gestión del ambiente, como respuesta a los desafíos a enfrentar ante la problemática ambiental. La metodología utilizada es de carácter documental puesto que se parte de la revisión y desmontaje de documentos oficiales donde se plasma la política ambiental, básicamente de los planes de desarrollo de la nación. Se concluye que está delineada la política ambiental en los planes de la nación, al igual que está definido el ente rector, encargado de formular, ejecutar, controlar y evaluar las acciones relacionadas con la gestión del ambiente, el Ministerio del Poder Popular para el Ambiente. Esto evidencia la preocupación del país en la definición e implantación de un modelo de desarrollo que incorpore la dimensión ambiental.

**Palabras clave:** Política ambiental, planes de desarrollo, poder popular, ambiente, Venezuela.

## *Environmental Policy in Venezuela in The Last 50 Years*

## Abstract

The aim of this paper is to study environmental policy in Venezuela, in order to discover the guidelines on which environmental management is based, in response to the challenges faced regarding environmental problems. The methodology is documentary since it is based on the review and dissection of official documents where environmental policy is shaped, essentially, the development plans of the nation. Conclusions are that environmental policy is outlined in the plans of the nation, as is the guiding agency in charge of formulating, implementing, monitoring and evaluating actions related to environmental management, the Ministry of Popular Power for the Environment. This shows the concern of the country in defining and implementing a development model that incorporates the environmental dimension.

**Key words:** Environmental policy, development plans, popular power, environment, Venezuela.

## Introducción

No se puede afirmar claramente que antes del comienzo de la explotación del petróleo en Venezuela no existiera contamina-

ción en Venezuela, pero si la ha agravado sustancialmente desde el momento que esa explotación fue intensiva y extensiva y desde el momento en que se desarrolló a lo largo de estos últimos cien años de explotación petrolera

\* Doctora en Ciencias, mención Gerencia. Profesora Titular de la Universidad del Zulia. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. E-mail:genovevab@yahoo.com.

una economía urbana. Pero no fue sino hasta que la preocupación internacional por el problema de la contaminación se volvió un problema político en el mundo desarrollado y en el tercer mundo. Por esta razón, la política interviene. Sin embargo, como dice Bradley Walters: “los procesos ecológicos no respetan fronteras políticas” (Walters, 2004: 1). Por una parte, se presenta la situación en que los beneficios del desarrollo económico generalmente afectan, desde el punto de vista ambiental, a espacios geográficos, generando costos que por lo general no son internalizados por las organizaciones que generan daños al ecosistema. Por otra parte, los gobiernos se ven imposibilitados de imponer costos regulatorios sobre industrias que contaminan el entorno por temor de afectar la promoción de empresas o la eventual salida de industrias de determinada jurisdicción. Finalmente, el ambiente es extremadamente complejo y se encuentra en continuo cambio, debido al conjunto de influencias del humano sobre el entorno, que permanentemente cambian el paisaje geográfico en humano. Por esta y otras razones, la intervención del Estado en el entorno ecológico genera consecuencias no esperadas.

Sin embargo, la complejidad e interrelaciones de la problemática ambiental deben ser recogidas por la política ambiental. Pero la política ambiental debe estar asociada o articulada a la búsqueda de objetivos sociales que mejoren el bienestar de la población y de medidas económicas que sopesen las consecuencias ambientales, y que haga viable la construcción de un modelo de desarrollo que compatibilice el crecimiento económico y la conservación del ambiente, en un marco de equidad social.

En Venezuela, la búsqueda de políticas ambientales que satisfagan el ideal de desarrollo con un entorno sano, como dicen Meny

y Thoening (1996), son producto de centros de decisiones políticas en que si un gobierno es de izquierda la política es de izquierda y si es un gobierno es de derecha la política pública será de derecha. En Venezuela, esta afirmación se visualiza, en primer lugar con la Constitución de 1961 y segundo, producto de los cambios políticos acontecidos desde 1989, que llevaron a la promulgación de la Constitución de 1999 y que se sustenta en el ideal del “Socialismo del siglo XXI” y más concretamente de las ideas de “Ecosocialismo”.

El propósito de este artículo es comparar los principios que sustentan la política ambiental surgida bajo el régimen de la Constitución de 1961 (y sus principales leyes orgánicas) con los principios que sustentan la política ambiental surgida bajo el régimen de la Constitución de 1998 (y sus principales leyes orgánicas).

## 1. Política pública ambiental

Para Yves Meny y Jean-Claude Thoening “Una política pública se presenta como un programa de acción del gobierno, en un determinado sector de la sociedad o en determinado espacio geográfico” (1996: 106). La política ambiental como parte de la política pública en un conjunto de acciones y decisiones cuyo objeto es atender los requerimientos sociales con relación a las interacciones de la sociedad con el medio ambiente. En consecuencia, la política ambiental tiene un contenido específico que se resumen en el concepto de “ecología medioambiental” (Giddens, 2001[1989]: 666); un programa que responde a un concepción del desarrollo económico-social; un elemento normativo mediante una forma de actuar no aleatoria, sino con relación a un conjunto de disposiciones claras y aprobadas por instancias legítimas del Estado; un

elemento coercitivo, pero basado en la autoridad legítimamente establecida; y una jurisdicción o sujetos que sentirán los efectos de los programas, normas y actuaciones de los órganos competentes que deben aplicar la política ambiental (Meny y Thoening, 1996).

No obstante, la aplicación de políticas ambientales no es de manera unilateral, sino que es el producto de acuerdos políticos que tienen como objetivo la protección del ambiente. En los sistemas democráticos los lineamientos y acciones que condensan las políticas ambientales son el resultado de un proceso político en el que intervienen una gama de actores (Estado, grupos económicos, organizaciones sociales) con intereses en conflicto que pugnan por mantener influencia y control de las decisiones en referencia (Field, 1995).

Como el ámbito de acción de la política ambiental se entrecruza con el de otras políticas públicas, puede hablarse de la transversalidad inherente a este tipo de política pública. Característica derivada del hecho que la política ambiental involucra a la relación hombre-naturaleza, que en el marco de la vida social, alude al entramado de relaciones sociales que se dan en la sociedad, que es el espacio de desenvolvimiento del hombre. Además, porque la intencionalidad de este accionar bajo un modelo sustentable es el desarrollo de la sociedad en general, no de una esfera de ella, únicamente de la economía.

Según Labandeira *et al.* (2007), los instrumentos de políticas ambientales pueden ser de control directo o por medio de los denominados instrumentos de mercado. Generalmente la regulación incide sobre el desempeño de la actividad económica y el mecanismo empleado es la regulación denominada “mandato y control” (Labandeira, *et al.* 2007: 220), en donde se establecen normas de obligatorio cumplimiento por los generadores de externa-

lidades negativas bajo la forma de contaminación ambiental. Generalmente estas disposiciones se establecen mediante la aprobación de disposiciones legales (leyes, decretos, resoluciones o providencias), que incluyen límites máximos o mínimos de tolerancia de las emisiones, tanto de materias primas, productos elaborados o productos finales. Esos límites responden a estudios técnicos sobre los efectos de la emisión sobre el entorno, el tiempo y la capacidad de recuperación de este. Los instrumentos de mercado, están dirigidos específicamente a afectar los procesos económicos, creándole a la empresa contaminante una carga adicional por la emisión (impuestos) o el incentivo impositivo o de transferencia para no contaminar (subvenciones)

Por otra parte, existe una variedad de instrumentos a través de los cuales se hace viable implementar la política ambiental tales como: 1) instrumentos jurídicos, a través de los cuales se dictan una serie de disposiciones legales sobre el medio ambiente; 2) Instrumentos administrativos, entre los que se incluyen evaluaciones, controles, autorizaciones sobre aspectos ambientales; 3) instrumentos técnicos, que guardan relación con la aplicación de tecnologías para prevenir o corregir problemas ambientales; e 4) instrumentos sociales, que intentan concientizar a la sociedad a través de la información y participación.

Para que las políticas ambientales tengan un alto impacto se requiere un marco legal adecuado y la existencia de instituciones que administren la implementación de las disposiciones, la voluntad política para desarrollar las instituciones necesarias y aplicar las reglamentaciones establecidas, a la disponibilidad de profesionales formados en las áreas requeridas, y la participación de la, entre otros aspectos.

La aplicación de la política ambiental requiere de una serie de mecanismos entre los

que se encuentra el ordenamiento jurídico. Por ello, el conocimiento de los sistemas jurídicos ambientales lleva a las políticas ambientales y a los mecanismos del Estado para implementar las políticas. En este sentido:

“...el conocimiento del derecho ambiental nos permite, si así pudiera decirse, informarnos sobre los lineamientos más fundamentales del programa que el propio Estado ha elaborado para enfrentar los desafíos de la problemática ambiental y, a través de ese programa, la “ideología” estatal sobre lo que debe ser la relación sociedad-naturaleza” (Brañes, 1994:297).

No se debe igualar política pública y legislación ambiental, es de tener presente la vinculación entre ambas. Aun cuando en algunos casos es difícil diferenciarlas, pues en la legislación, sobre todo en la Constitución y leyes orgánicas se encuentran tanto elementos de política como instrumentos de política. A través de la legislación pueden dictarse medidas de política pública que permiten al Estado regular la lógica con la que se aspira construir la forma de vinculación y apropiación de los recursos de la naturaleza, en atención a los principios de justicia y equidad con respecto a las presentes y futuras generaciones. Ello en atención a que, la política pública como guía para la acción gubernamental determina los límites para las decisiones tomadas tanto por organismos públicos como privados.

Si bien las políticas ambientales están contenidas en la legislación; también en los planes y programas de desarrollo de los países cristalizan las políticas ambientales, pues éstos condensan el compromiso de la sociedad con respecto a la promoción de un desarrollo que incorpore la dimensión ambiental.

## 2. Política ambiental en Venezuela: De 1958 a la actualidad

La preocupación por los problemas de la contaminación ambiental, especialmente en los cuerpos de agua y la contaminación atmosférica en ciudades como Caracas comenzaron a ser considerados a mediados de la década de los años 70 y se materializaron en la adopción de ciertas normas internacionales y la creación de organismos del Estado especializados en temas de la conservación y la protección de la diversidad biológica con la creación de reservas y parques nacionales. En esencia fue iniciativas provenientes de la administración pública centralizada. Esa modalidad no ha dejado de tener vigencia, pero a partir de 1999, el tema de la contaminación se le dio rango constitucional y se le dio especial atención a un entorno libre de contaminación dentro de una concepción particular de Estado, el “Socialismo del siglo XXI” y abarcando un nuevo nivel político-administrativo, “las comunas”.

### 2.1. Período de institucionalización de la política ambiental en Venezuela

La constitución de 1961 fue la culminación de un proceso de carácter político que buscó cambiar la constitución de 1953 o “Constitución de la dictadura” (Rachadell, 2005), en este caso, del general Marcos Pérez Jiménez e implementar la denominada declaración de principios (firmada un 06-12-1958) que había surgido con la firma del Pacto de Punto Fijo<sup>1</sup> y que contemplaba un programa mínimo de gobierno constituido por acuerdos en las áreas de acción política, administración pública, política económica, política petrolera

y minera, política social y laboral, política educacional, fuerzas armadas, política inmigratoria y política internacional.

Es decir, la “ecología medioambiental” no se consideraba en el momento un asunto de suprema importancia para el Estado venezolano. Lo cual no significa que el tema ambiental no era de importancia. De hecho, la república estuvo pendiente de complementar sus disposiciones constitucionales con tratados, acuerdos y convenios acerca del tema medio ambiental. Ejemplos de esta preocupación están las siguientes: 1) Octavo Congreso Internacional de Zoología de 1910; 2) *The International Union for the Conservation of Nature* (IUCN) en 1948; 3) Conferencia Internacional sobre la Biósfera en 1972; 4) Convención sobre el Comercio Internacional de Especies de Fauna y Flora Silvestres de 1973; 5) Convención sobre la Conservación de la Diversidad Biológica en 1968; 6) Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Desertización de 1977 en Nairobi Kenia; 7) Convención sobre la Contaminación del Aire en Áreas Extraterritoriales de 1979; 8) Ley Aprobatoria de la Convención para Impedir la Contaminación de las Aguas de Mar por Hidrocarburos del 09 de agosto de 1963; 9) El Convenio sobre la diversidad biológica de 1982 de las Naciones Unidas; 10) los acuerdos a que se llegaron en las Cumbres de la tierra en Río de Janeiro de 1992, la Cumbre de Kioto de 1997, y entre otros.

Otro de los pasos que se dieron en el sentido que significaron un reconocimiento, al menos de las instancias políticas, del tema de la “ecología medioambiental” fue el papel jugado por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales<sup>2</sup> (MARNR), creado en el año 1977. Desde el año 1976, se sanciona la Ley Orgánica del Ambiente, en la cual se establecen los lineamientos para la ejecución de una política ambiental; al igual que la Ley de

la Administración Central, que crea el MARNR, asignándosele la atribución de conducir dicha política (MARN, FUNDAMBIENTE, CESAP, 2000).

La creación del MARNR implicó el establecimiento de una institucionalidad, aspecto importante para el desempeño de las acciones ambientales al tener injerencia en la coordinación de las distintas política públicas relacionadas (económicas, de infraestructura, de ordenamiento territorial) y de los sectores que engloban lo ambiental, diseñar procedimientos de gestión ambiental, asignar recursos, entre otros. A este ente se le otorgaron competencias como órgano normativo, planificador, formulador de políticas e instrumentador de programas de administración, vigilancia y control.

Es de mencionar que fue el primer Ministerio del Ambiente creado en América Latina, lo que evidencia la importancia dada a la situación ambiental y, su incorporación como un asunto de interés público que amerita la intervención del Estado. En este contexto, la política ambiental del país es desarrollada por el gobierno central, quién es el encargado de dictar las directrices, y el sector privado y comunidad deberán regirse por sus lineamientos.

Ahora bien, entre los rasgos más resaltables del período que transcurre entre 1961 y 1998 se encuentra: 1) el establecimiento de los primeros Ministerios del Ambiente en América Latina; 2) se establece un esquema administrativo de carácter centralizado, con muy poca gravitación en los entes subnacionales; 3) se observa como dice Walters (2004), cierta inequidad en la política ambiental, en el sentido en que ciertos lugares empleados como zonas de acumulación de desechos se encuentran en zonas marginales de las ciudades; 4) se ha hecho poco para preservar las cuencas hidrográficas más importantes del país, como

las del lago de Maracaibo (a pesar de que se creó el Instituto para la Conservación del Lago de Maracaibo ICLAM) o el lago de Valencia; 5) el manejo de los desechos urbanos ha sido inadecuado; 6) a pesar de la creación de organismos como Hidroven (Hidrológica de Venezuela) y sus filiales regionales y las grandes inversiones realizadas en sistemas de reservorios, potabilización y aducción de agua, el suministro de agua potable a las ciudades sigue siendo un gran problema en términos de distribución local, disposición y tarifas.

## 2.2. La política ambiental a partir de 1999

Durante el segundo Gobierno de Carlos Andrés Pérez, se desarrollaron los sucesos del 27 y 28 de febrero de 1989 y los intentos de Golpe de Estado del 04 de febrero y el 27 de noviembre. Estos sucesos políticos más la implementación del plan de ajuste llevaron a la posterior salida del presidente Pérez, la presencia de Octavio Lepage, Ramón J. Velázquez y finalmente, mediante elecciones, Rafael Caldera. Al finalizar el gobierno de Caldera, llega a la presidencia de la república el teniente coronel Hugo Chávez Frías. Con Chávez se abre un período constitucional marcado por dos grandes eventos de carácter institucional: 1) la puesta en vigencia de la Constitución de 1999; y 2) el intento de establecer un modelo socialista bajo la denominación de “Socialismo del siglo XXI” y la implementación de lo que se denomina como poder popular.

Desde el punto de vista ambiental, el nuevo orden político-administrativo del Estado venezolano había establecido un interés significativo por los temas del “ecosistema ambiental”, que fueron recogidos en las siguientes legislaciones:

1. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, concretamente el Capítulo IX, De los Derechos ambientales, artículos: 127, 128 y 129. Gaceta Oficial No. 36.860 del 30 de diciembre de 1999. En los siguientes artículos: 1) 11 y 15; 2) 119, 120, 124 y 126; 3) 127, 128 y 129; 4) numeral 15 del artículo 156; 5) numeral 4 del artículo 178 (ANC, 1999).
2. Ley Orgánica del Ambiente, publicada en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, extraordinario No. 5.833 del día viernes 22 de diciembre de 2006. Los artículos son: 1, 2, 4, 5, 6, 7, 10, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 22; 2) 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30; 3) 34, 35, 36, 37, 39, 40, 41, 42; 4) 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63; 5) 66; 6) 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 92, 93; 7) 102, 103, 104, 105, 106, y 107 (ANRBV, 2006).
3. La Ley de Diversidad Ecológica, publicada en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, Extraordinario del 24 de mayo de 2000. Artículos: 1, 2, 3, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 16, 23, 24, 47, 49, 58, 71, 111 (ANRBV, 2000).
4. Ley de Pesca y Acuicultura, que proviene del Decreto con fuerza y rango de Ley de Pesca y Acuicultura N° 1.524 del 03 de noviembre de 2001, publicada en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.323 (ANRBV, 2001).
5. Ley de Pesca y Acuicultura, aprobada por el Decreto N° 5.930 con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Pesca y Acuicultura de fecha 11 de marzo de 2008, publicado en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.877 Extraordinario del 14 de marzo de 2008. Los artículos considerados son: 1, 2. (PRBV, 2001).
6. Ley sobre Sustancias, Materiales y Desechos Peligrosos, publicada en la Gaceta oficial de la república Bolivariana de Venezuela, Extraordinario No. 5.554 de fecha, martes 13 de noviembre de 2001 (ANRBV, 2001).
7. Ley de Residuos y Desechos Sólidos, publicada en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 38.068 del día jueves 18 de noviembre de 2004 (ANRBV, 2004).

8. Ley de Aguas, publicada en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, No. 38.595 del día martes 2 de enero de 2007. En sus artículos: 5, 6, 7, 11, 12, 20, 23, 25, 26, 27, 29, 31, 32, 42, 43, 48, 88, 89, 90, 91, 96 (ANRBV, 2007).
9. Ley de Bosques y Gestión Forestal, publicada en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, No. 38.946 del día jueves 05 de junio de 2008. En sus artículos: 1) 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 15; 2) 20; 3) 21, 23, 24, 25; 4) 26, 27, 28, 29, 30, 31; 5) 38, 39, 41, 46 (PRBV, 2008).

De acuerdo al Artículo 7 de la Ley Orgánica del Ambiente (ANRBV, 2006), la política ambiental en el país deberá fundamentarse en los principios establecidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (ANC, 1999), en la misma Ley Orgánica del Ambiente, en las demás leyes que la desarrollan y en los convenios internacionales firmados por la República.

La Ley Orgánica del Ambiente también establece que el Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros se encargará de la dirección de la política ambiental (Artículo 13). Además, que el Ejecutivo, a través de la Autoridad Nacional Ambiental, será el encargado de plantear las normas técnicas ambientales. Siendo la Autoridad Nacional Ambiental ejercida por el ministerio con competencia ambiental, quien será el ente rector, encargado de formular, planificar, dirigir, ejecutar, coordinar, controlar y evaluar todas las acciones relacionadas con la gestión del ambiente (ANRBV, 2012: Artículos 14 y 18).

En el Decreto No. 5103 del 28 de diciembre de 2006, sobre la Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Nacional (PRBV, 2006), se le asignan como competencias al MINAMB: La regulación, formulación y seguimiento de la política am-

biental del Estado; la planificación, coordinación y realización de las actividades del Ejecutivo Nacional para el fomento y mejoramiento de la calidad de vida, del ambiente y de los recursos naturales; el diseño e implantación de las políticas educativas; el ejercicio de la autoridad nacional de aguas; la planificación y ordenación del territorio.

También, la administración y gestión en cuencas hidrográficas; la conservación, defensa, restauración, aprovechamiento, uso racional y sostenible de los recursos naturales y de la biodiversidad; el manejo y control de los recursos forestales; la cartografía y el catastro nacional; la evaluación, vigilancia y control de las actividades capaces de degradar el ambiente; la administración de las Áreas bajo Régimen de Administración Especial (ABRAE); la operación, mantenimiento y saneamiento de las obras de aprovechamiento de los recursos hídricos.

Resaltando, la normativa técnica ambiental; la elaboración de estudios y proyectos ambientales y, las demás que le atribuyan las leyes.

A nivel nacional, las políticas públicas en materia ambiental están dictaminadas por el Ministerio del Poder Popular para el Ambiente, quien es el órgano rector en el área ambiental y ejecutor con el apoyo de otros entes como: Ministerio del Poder Popular de Energía y Petróleo, Ministerio del Poder Popular de Agricultura y Tierras, Ministerio del Poder Popular para la Salud, Ministerio para el Poder Popular para la Planificación y el Desarrollo, Ministerio del Poder Popular para las Industrias Básicas y Minería, Ministerio del Poder Popular para la Educación, Ministerio del Poder Popular para la Educación Superior, Ministerio del Poder Popular para la Ciencia, la Tecnología e Industrias Intermedias, Ministerio del Poder Popular para los Pueblos Indígenas.

A nivel descentralizado cuenta con sus órganos: las Direcciones Estadales Ambientales; los Institutos Autónomos (Instituto Nacional de Parques-IMPARGUES, Instituto para la Conservación de la Cuenca del Lago de Maracaibo-ICLAM, Instituto Geográfico de Venezuela Simón Bolívar); las Fundaciones (Fundación de Educación Ambiental-FUNDAMBIENTE, Fundación Fondo Nacional de Investigación Forestal, Fundación Laboratorio Nacional de Productos Forestales-LABONAC, Fundación Nacional de Parques Zoológicos y Acuáticos -FUNPZA, Instituto Forestal Latinoamericano-IFLA, Fundación Laboratorio Nacional de Hidráulica-LABONAH) y; las empresas (Compañía Anónima Hidrológica Venezolana y Filiales-HIDROVEN, Compañía Nacional de Reforestación-CONARE, Empresa Nacional Hidráulica Planicie de Maracaibo, C.A.-PLANIMARA, Empresa Regional de Desarrollo Hidráulico Cojedés C.A., Sistema Hidráulico Yacambú-Quibor C.A., Empresa Regional Sistema Hidráulico Trujillano, C.A.).

Sobre las debilidades de las políticas ambientales referidas a las áreas protegidas en Venezuela, Bevilacqua *et al.* (2006: 32) hacen algunas críticas que pueden extenderse en general a la política ambiental, mencionan: la falta de continuidad administrativa, la ausencia de programas con personal y presupuesto propio, el débil apoyo político para establecer un sistema nacional de gestión de políticas públicas.

De la misma manera, la República Bolivariana de Venezuela tomó en consideración una serie de acuerdos internacionales relacionados con el ambiente y el cambio climático tales como: la Cumbre de Johannesburgo de 2002, la Cumbre de Copenhague de 2009 y la Cumbre de Acapulco de 2010.

### 2.3. Planes de desarrollo y ambiente: El Proyecto Nacional Simón Bolívar

Esta segunda etapa en el proceso político-social desarrollado en la República Bolivariana de Venezuela, se caracteriza por dos aspectos: 1) el énfasis en el establecimiento, como dice Giordani (2000) de un “Socialismo productivo venezolano”; y 2) el énfasis en la construcción de un Estado comunal. Los planes de desarrollo de las naciones condensan el modelo de sociedad y de desarrollo que se aspira implantar. En ellos se definen los lineamientos de las políticas públicas a ejecutar y, por tanto, las políticas ambientales a seguir. Estas políticas ambientales son un reflejo de la concepción que se maneja de la relación del hombre/naturaleza.

En lo que respecta al plan de desarrollo vigente en el país, el Primer Plan Socialista 2007-2013 (PRBV, 2007), como su nombre lo indica, este es el Primer Plan Socialista diseñado en el marco del proceso de cambios que se inició en 1999 para la construcción del Socialismo del Siglo XXI. Guiará las acciones del desarrollo del país durante el período 2007-2013, e intenta profundizar los logros alcanzados por las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007<sup>3</sup>

En el Primer Plan Socialista 2007-2013 se presentan siete directrices para avanzar hacia la construcción del Socialismo del Siglo XXI: 1) la Nueva ética Socialista, 2) la Suprema Felicidad Social; 3) Democracia Protagonica y Revolucionaria; 4) Modelo Productivo Socialista; 5) Nueva Geopolítica Nacional; 6) Venezuela: Potencia Energética Mundial; y 7) Nueva Geopolítica Internacional.

En la construcción de una “Nueva Ética Socialista”(PRBV, 2007: 21), se asumen determinados valores y actitudes en materia

ambiental conocidos como derechos de la tercera generación el derecho a nacer y vivir en un ambiente sano, no contaminado y el derecho a nacer y vivir en una sociedad pacífica.

Por su parte, en el punto denominado búsqueda de La “Suprema Felicidad Social” (PRBV, 2007), se hace referencia, desde el punto de vista eminentemente ambiental a: 1) “Para Venezuela es imperante prestar atención al calentamiento global, entre otros aspectos, por sus extensas costas y el incremento que este fenómeno representa para el nivel y composición de sus aguas” (PRBV, 2007: 10); 2) “La biodiversidad nacional es una de las diez más altas del mundo. Contamos con abundantes recursos hídricos y con un alto número de áreas naturales protegidas. Estas constituyen una gran riqueza y potencial para el desarrollo del país” (PRBV, 2007: 10); 3) “La implementación de un modelo de desarrollo que coloque al ser humano en el centro de su atención debe reconciliar su relación con el medio ambiente, impulsando un modelo de producción y de consumo que ponga límites al crecimiento sin postergar los derechos de los pobres” (PRBV, 2007: 10); y 4) “La educación ambiental debe

permear todos los estratos sociales y todos los niveles educativos” (PRBV, 2007: 10).

Para el logro de estas directrices, se plantean entre otras, las estrategias y políticas que se pueden apreciar en el Cuadro 1.

En la propuesta Modelo Productivo Socialista se indica que:

“Se avanzará sustancialmente en la consolidación del carácter endógeno de la economía, mediante la utilización progresiva de los recursos del país, con visión de futuro y respeto a las generaciones por venir y, dando prioridad a la satisfacción de las necesidades del país” (PRBV, 2007: 21).

Señalándose, entre las estrategias y políticas indicadas en el Cuadro 2.

Con relación a la Nueva Geopolítica Nacional se plantea que es importante prestar atención a la tenencia de tierras improductivas, que el impacto de las actividades humanas en la actualidad pone en riesgo la capacidad de carga de la zona centro-norte-costera. Además, se plantea prestar atención al fenómeno del calentamiento global dada la exten-

**Cuadro 1**  
**Algunas estrategias y políticas de la directriz la suprema Felicidad Social**

Estrategias	Políticas
Profundizar la universalización de la Educación Bolivariana.	1. Fortalecer la educación ambiental, la identidad cultural, la promoción de la salud y la participación comunitaria.
Garantizar la administración de la biosfera para producir beneficios sustentables	2. Incentivar un modelo de producción y consumo ambientalmente sustentable. 3. Fomentar la gestión integral de los residuos, sustancias y desechos sólidos y peligrosos. 4. Garantizar la conservación y uso sustentable del recurso hídrico. 5. Propiciar la recuperación de áreas naturales. 6. Ordenar y reglamentar el uso de las áreas bajo régimen de administración especial.

Fuente: PRBV (2007).

**Cuadro 2**  
**Algunas estrategias y políticas de la directriz Modelo Productivo Socialista**

Estrategias	Políticas
Expandir la economía social cambiando el modelo de apropiación y distribución del excedente.	Fortalecer la sostenibilidad de la economía social.
Mejorar y ampliar el marco de acción, los servicios y dotación para la producción agrícola.	Capacitar y apoyar a los productores para la agricultura sustentable y el desarrollo endógeno.

Fuente: PRB (2007).

sión de las costas venezolanas (casi 3.00 km), en ese sentido se plantea: 1) “El Desarrollo Territorial Desconcentrado se fundamenta en el desarrollo sustentable y deberá partir del reconocimiento pleno de la estructura física, socio-cultural, económica, institucional y ambiental actual, identificar acciones que transformen las relaciones históricas de dependencia” (PRBV, 2007: 30); 2) “Se construirá una estructura territorial en la que exista respeto ante la diversidad regional, natural e histórica, como elementos condicionantes de un desarrollo sustentable y complementario con miras no sólo al presente, sino también a las futuras generaciones.” (PRBV, 2007: 30); 3) “El Desarrollo Territorial Desconcentrado involucra una gestión y administración racional del ordenamiento territorial urbano regional a través de sus diferentes niveles de Gobierno, el ordenamiento de tierras agrícolas, de las áreas protegidas, áreas bajo régimen especial, territorios indígenas y el desarrollo sustentable del mar territorial y de otros espacios acuáticos, en función de fortalecer la integración territorial y la soberanía nacional” (PRBV, 2007: 30).

De acuerdo a lo antes expuesto, la conformación de lo que se ha dado en llamar una “nueva estructura socio-territorial” en lo referente al ambiente considera: 1) “Proteger los sistemas ambientales para conservar el agua potable y la biodiversidad, reduciendo a la vez

el impacto de la intervención humana y recuperando los cuerpos de agua y suelos degradados” (PRBV, 2007: 31); 2) “Planificar y gobernar el territorio asegurando la base de sustentación económica a través de una nueva concepción de la planificación territorial, como proceso que integre las propuestas urbanas y rurales transformando los planes normativos a procesos dinámicos de largo plazo” (PRBV, 2007: 21); 3) “Mejorar el hábitat de los principales centros urbanos y asentamientos humanos con inclusión, justicia social, protagonismo popular y calidad de vida, preservando aquellas edificaciones que constituyen memoria colectiva y aquellos terrenos de vocación agrícola en los centros poblados que sufrirán mayor presión demográfica” (PRBV, 2007: 31); 4) “Orientar y apoyar la prestación de servicios públicos con énfasis en la reducción del impacto ambiental” (PRBV, 2007: 31); 5) “Incrementar la eficiencia de nuestras ciudades mediante el consumo racional de energía, creando metabolismo circular, logrando un crecimiento urbano continuo, eliminando los desarrollos urbanísticos discontinuos, instaurar el impuesto por mejoras derivado de la infraestructura primaria, así como impuesto predial destinado a activar la edificación de los terrenos vacíos dentro de los centros poblados” (PRBV, 2007: 31). Algunas de las estrategias y políticas se pueden apreciar en el Cuadro 3.

**Cuadro 3**  
**Algunas estrategias y políticas de la directriz Nueva Geopolítica Nacional**

Estrategias	Políticas
Ordenar el territorio asegurando la base de sustentación ecológica.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Conservar las cuencas hidrográficas y la biodiversidad.</li> <li>2. Formular planes de ordenación del territorio.</li> <li>3. Disminuir la vulnerabilidad de la población tomando en cuenta las zonas de riesgo.</li> </ol>
Conservar y preservar ambientes naturales.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Restringir las actividades en áreas de preservación.</li> <li>2. Reforzar las prácticas conservacionistas de los pueblos indígenas en sus territorios ancestrales.</li> <li>3. Manejar adecuadamente las Áreas Bajo Régimen de Administración Especial.</li> <li>4. Recuperar y mejorar los principales lagos y sus afluentes.</li> <li>5. Intervenir lo rural amigable con el ambiente.</li> </ol>
Ajustar el metabolismo urbano disminuyendo la carga sobre el ambiente.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Promover la ciudad compacta con alta densidad y baja altura.</li> <li>2. Promover una ciudad energéticamente eficiente.</li> <li>3. Incorporar tecnologías de construcción compatibles con el ambiente.</li> <li>4. Crementar el uso de sistemas de transporte eficientes en energía y tiempo.</li> </ol>
Generar alternativas ante la explotación de los recursos naturales no renovables.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Promover la incorporación de energías alternativas basadas en recursos renovables.</li> <li>2. Incidir en el cambio de patrón productivo hacia tecnologías verdes.</li> <li>3. Promover patrones sostenibles de consumo.</li> <li>4. Reinvertir los beneficios de la explotación de recursos no renovables en I&amp;D.</li> </ol>

Fuente: PRBV (2007).

En Venezuela, “Potencia Energética Mundial, se establece como parte de los objetivos “Asegurar que la producción y el consumo de la energía contribuyan a la preservación del ambiente”(PRBV, 2007: 37). Entre las estrategias y políticas se mencionan las señaladas en el Cuadro 4.

#### **2.4. Las comunas y el ambiente**

En el ámbito de las comunas, los principios de la política ambiental se recogen en la Ley que autoriza al Presidente de la República

para dictar decretos con rango, valor y fuerza de ley en las materias que se delegan (ANRBV, 2010a), en la Ley Orgánica de las Comunas y en la Ley Orgánica del Poder Popular. En el primer documento se establece una nueva regionalización geográfica y se regula la creación de comunas atendiendo, entre otras cosas, las realidades, naturales y ecológicas (ANRBV, 2010b). En la segunda disposición, concretamente en su artículo 2, se hace referencia, como principios y valores de la Comuna, la sustentabilidad ambiental y en su artículo 31 se establece que las comunas con-

## Cuadro 4 Algunas estrategias y políticas de la directriz Venezuela: Potencia Energética Mundial

Estrategias	Políticas
Propiciar el uso de fuentes de energías alternas, renovables y ambientalmente sostenibles.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Incentivar la generación de fuentes alternas de energía.</li> <li>2. Incrementar la generación de electricidad con energía no convencional y combustibles no hidrocarburos.</li> <li>3. Aplicar fuentes alternas como complemento a las redes principales y en la electrificación de zonas aisladas.</li> </ol>
Promover uso racional y eficiente de la energía.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Introducir la tecnología que permita la mayor producción de electricidad por unidad de energía primaria utilizada.</li> <li>2. Mejorar el uso de la red de distribución de la energía.</li> <li>3. Establecer precios relativos de las diferentes formas de energía considerando su costo de oportunidad.</li> </ol>
Preservar y mejorar el ambiente y la calidad de vida de las comunidades afectadas por la utilización de hidrocarburos como fuente de energía.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Desarrollar proyectos petroleros, gasíferos y petroquímicos ambientalmente sustentables.</li> <li>2. Preservar y fortalecer las actividades productivas tradicionales y endógenas.</li> <li>3. Mejorar las condiciones de vida de los centros poblados adyacentes a las actividades del sector.</li> </ol>

Fuente: PRBV (2007).

formadas por pueblos indígenas podrán crear comités de “ambiente y ordenación de la tierra”. Finalmente, en la Ley Orgánica del Poder Popular (ANRBV, 2010c) en su artículo 5, cuando se establece los principios y valores, se menciona la defensa y protección ambiental.

Como se podrá observar, con la promulgación de la Constitución de 1999, se observa una proliferación de disposiciones legales que abordan el tema ambiental siguiendo las siguientes directrices generales: 1) la constitución establece un conjunto de disposiciones amplias acerca del tema ambiental; 2) el problema del ambiente se aborda, desde la política pública desde el nivel nacional, estatal y municipal; 3) se incluye un cuarto nivel que es el comunal; 4) las disposiciones las políticas ambientales venezolanas responden a una visión de la sociedad que explícitamente asume la denominación de “Socialismo del siglo XXI” o “Socialismo Bolivariano”; 5) en los planes nacionales, tales como el

Proyecto Nacional Simón Bolívar o el Primer Plan Socialista, se alude explícitamente a la problemática ambiental, lo que indica la preocupación sobre la situación.

### 3. Conclusiones

Venezuela, es un país pionero en materia de crear instituciones, delinear políticas y leyes ambientales en América Latina. En 1976, se comenzó el desarrollo de la normativa ambiental y; posteriormente, en 1977, se creó el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales (hoy llamado Ministerio del Poder Popular para el Ambiente) como órgano normativo. Ello implicó la institucionalización de las acciones ambientales de acuerdo a las políticas definidas, estableciéndose el marco de la gestión ambiental.

Tanto en el régimen constitucional de 1961 como el de 1999, la política ambiental es

una competencia principalmente nacional. Eso no significa que a nivel estatal o local no se desarrollen disposiciones en materia de protección ambiental. No obstante, es en el régimen constitucional de 1999 que la política ambiental se lleva a una nueva instancia denominada “Poder Popular”. Con el régimen de la Constitución de 1961, el ambiente formó parte de los procesos de planificación del sector público. Eso se reproduce con el sistema constitucional surgido en 1999. No obstante, en el régimen constitucional de 1999, el ambiente forma parte de casi cualquier disposición del poder público que implique instancias de planificación del sector productivo, instancias subnacionales, comunales e incluso indígenas.

En el plan de la nación vigente, Primer Plan Socialista 2007-2013, se delinea la política pública ambiental del país, enmarcada en la implantación de un modelo de desarrollo sustentable, en el marco del denominado “Socialismo del siglo XXI” o “Socialismo bolivariano”. Es decir, el ambiente entra a formar parte de un determinado modelo de desarrollo económico que tiene como rasgo característico la exclusión de la lógica del capital a favor de otras formas de producción como el sistema de empresas de producción socialista o las comunas. Por tanto, la política ambiental tenderá a seguir un modelo que da preferencia al factor político-social que al económico-social.

## Notas

1. “Puntofijo es el nombre que pusimos mi novia y yo a una modesta casa donde fundaríamos nuestro hogar, construida con un crédito de La Previsora sobre un solar que me regaló mi padre [...]. El nombre fue tomado del sitio más alto de la carretera vieja de San Felipe a Nirgua, de donde se contemplan a plenitud los arrobadores del valle

del Yaracuy” (Caldera, 1999: 141). Desde el punto de vista político, es el nombre del pacto político que firmaron los representantes de los partidos políticos Acción Democrática (AD), el Comité Político Electoral Independiente (COPEI) y la Unión Republicana Democrática (URD) un 31 de diciembre de 1958. Quienes dieron su firma estuvieron, por AD Rómulo Betancourt, Raúl Leoni y Gonzalo Barrios; por COPEI Rafael Caldera, Lorenzo Fernández y Pedro del Corral; y por URD, Jóvito Villalba, Manuel López Rivas e Ignacio Luis Arcaya. La duración del pacto sería entre 1959 a 1964. En él se contempló una declaración de principios y un programa mínimo.

2. Hoy se denomina Ministerio del Poder Popular para el Ambiente (MINAMB).
3. Este fue el primer plan de desarrollo propuesto dentro del proceso de cambios iniciado en Venezuela a partir de 1999, con el propósito de construir un nuevo modelo de país, denominado V República. En las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007. Se señalan cinco (5) equilibrios para construir el camino en transición a la revolución bolivariana: Económico, Social, Político, Territorial e Internacional. A lo largo del texto se destaca la incorporación de la variable ambiental en el modelo de desarrollo a seguir.

## Bibliografía citada

- Asamblea Nacional Constituyente (ANC) (1999). Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial N° 36.860. 30 de Diciembre. Caracas. Venezuela
- Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela (ANRBV). (2006). Ley Orgánica del Ambiente, publicada en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, extraordinario No. 8.833.
- Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela (ANRBV) (2010a). Ley que autoriza al Presidente de la República para dictar decretos con rango, valor y fuerza de

- ley en las materias que se delegan. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.009 Extraordinario, del 17 de diciembre. Caracas.
- Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela (ANRBV) (2010b). Ley Orgánica de las Comunas. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.011 Extraordinario, del 21 de diciembre. Caracas.
- Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela (ANRBV) (2010c). Ley Orgánica del Poder Popular. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.011 Extraordinario, del 21 de diciembre. Caracas.
- Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela (ANRBV) (2000). Ley de Gestión de la Diversidad Ecológica, publicada en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, Extraordinario del 24 de mayo. Caracas.
- Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela (ANRBV) (2001). Ley sobre Sustancias, Materiales y Desechos Peligrosos, publicada en la Gaceta oficial de la República Bolivariana de Venezuela, Extraordinario No. 5.554 de fecha martes 13 de noviembre. Caracas.
- Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela (ANRBV) (2004). Ley de Residuos y Desechos Sólidos. Ley de Residuos y Desechos Sólidos, publicada en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 38.068. Caracas. Venezuela.
- Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela (ANRBV) (2007). Ley de Aguas, publicada en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, No. 38.595. Caracas. Venezuela.
- Bevilacqua, Mariapia; Cárdenas; Lya y Medina, Domingo. (2006). Las Áreas Protegidas en Venezuela: Diagnóstico de su Condición 1993/2004. Fundación Empresas Polar/ACONA/UICN. Caracas.
- Brañes, Raúl (1994). "Formación en Derecho Ambiental a Nivel Universitario. En: Enrique Leff. (Comp.). Ciencias Sociales y Formación Ambiental. Gedisa Editorial/ UNAM/PNUMA. España. Pp. 287-321.
- Caldera, Rafael (1999). **Los Causahabiente. De Carabobo a Puntofijo**. Caracas: Editorial Panapo.
- Field, C. Barry (1995). **Economía Ambiental**. Santa Fe de Bogotá: McGraw Hill Interamericana de Colombia.
- Giddens, Anthony (2001[1989]). **Sociología**. Tercera reimpresión. Alianza Editorial, S. A. Madrid. España. Título original en inglés: "Sociology" (Harper & Row, Publishers, Inc.).
- Giordani, Jorge (2009). **La Transición venezolana al Socialismo**. Vadell Hermanos editores. Caracas. Venezuela.
- Labandeira, Xavier; León, Carmelo j. y Vázquez, María Xosé (2007). **Economía ambiental**. Madrid: Pearson Educación, S.A.
- Meny Ives u Thoenig Jean Claude (1996). **Le Politiche Pubbliche**. Società Editrice Il Mulino. Bologna.
- MARN, FUNDAMBIENTE y CESAP (2000). **Normativa, Gestión y Educación Ambiental en Venezuela**. FUNDAMBIENTE/CESAP. Venezuela.
- Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela (PRBV) (2008) Ley de Pesca y Acuicultura, aprobada mediante Decreto N° 5.930 con Rango, Valor y Fuerza de Ley de fecha 11 de marzo de 2008, publicado en Gaceta Oficial de la República

Bolivariana de Venezuela N° 5.877 Extraordinario del 14 de marzo. Caracas.

Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela (PRBV) (2008). Ley de Bosques y Gestión Forestal, publicada en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, No. 38.946 del día jueves 05 de junio. Caracas.

Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela (PRBV) (2007). Proyecto Nacional Simón Bolívar. Primer Plan Socialista. PPS-Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013. Septiembre. Caracas. Disponible en:<http://www.mpd.gob.ve/Nuevo-Plan/PROYECTO-NACIONAL-SIMON-BOLIVAR.pdf>. Consulta realizada el 14 de febrero de 2013.

Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela (PRBV) (2007). Decreto sobre la Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Nacional publicado en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.830 Extraordinario del 08 de enero. Caracas.

Rachadell, Manuel (2005). "El proceso político en la formación de la Constitución de 1961". En: "Procesos Constituyentes y Reformas Constitucionales en la Historia de Venezuela: 1811-1999. Tomo II. Universidad Central de Venezuela. Caracas. Pp. 683-732.

Walters B. Bradley (2004). **Environmental Politics**. Encyclopedia of World Environmental History, Berkshire Publishing/Rutledge. New York. USA. Pp. 462-466.

