

POLÍTICA Y GESTIÓN AMBIENTAL PARTICIPATIVA EN VENEZUELA

*José de Jesús León González**
*y Yurisay García de M.***

Recibido:29/09/2011 Revisado: 31/10/2011 Aceptado: 14/11/2011

RESUMEN

En Venezuela se ha alcanzado un avance significativo en el diseño de políticas y mecanismos de planificación para la gestión ambiental, tendiente a articular las estrategias de conservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y del ambiente en general. Este adelanto también incluye un marco normativo amplio que abarca materia civil, administrativa y penal del ambiente, fundamentado en la actual doctrina constitucional, donde se establece los derechos ambientales para la población, se promueve la participación ciudadana, mediante el ejercicio del poder popular, como principio de corresponsabilidad para garantizar un ambiente sano para las poblaciones presentes y futuras de la nación. El objetivo de este trabajo es analizar la política y gestión ambiental participativa en Venezuela, se

* Ingeniero Forestal y Abogado. Profesor Asociado de la Facultad de Ciencias Forestales y Ambientales. Universidad de Los Andes. E-mail: jleong@ula.ve

** Universidad de Los Andes, Postgrado en Desarrollo Rural Integrado. E-mail: yurisaygarciav@hotmail.com

parte de una reseña histórica de las políticas ambientales y las pautas que la están caracterizando actualmente, luego se analizan los principales instrumentos legales que regulan la materia ambiental y de participación ciudadana. Finalmente se contextualiza la gestión ambiental desde el enfoque participativo individual y comunitario.

Palabras clave: política ambiental, gestión ambiental, participación ciudadana, legislación ambiental, corresponsabilidad ciudadana.

PARTICIPATORY ENVIRONMENTAL POLICY AND MANAGEMENT IN VENEZUELA

ABSTRACT

In Venezuela, a significant advancement in the design of policies and mechanisms for planning environmental management has been obtained with a tendency to articulate conservation strategies and sustainable use of natural and environmental resources in general. This progress also includes the broader normative framework that covers civil, administrative, and criminal matters with respect to the environment based on the current constitutional doctrine, which establishes the environmental rights of the population, promotes citizen participation through the exercise of the people's power, as the principle of co-responsibility for guaranteeing a healthy environment for all present and future populations of the nation.

The objective of this work is to analyze the policies and participatory environmental management in Venezuela. In this sense, we begin with a historical review of the environmental policies and the guidelines that characterized them. Then, environmental legislation is analyzed and its citizen participation regulations. Finally, environmental management is contextualized from the individual and community participatory focus.

Key Word: environmental policy, environmental management, citizen participation, environmental legislation, citizen co-responsibility.

INTRODUCCIÓN

La política y gestión ambiental participativa en Venezuela tiene su punto de partida en el año de 1999, cuando se adopta un nuevo marco jurídico constitucional, promotor de cambios que conllevaron a una reforma política con implicaciones administrativas. Estos cambios se han fundamentado en la promoción y establecimiento de la participación ciudadana como Política de Estado en todos los ámbitos sociales y en especial en el de la gestión ambiental. Estos últimos aspectos desarrollados por la actual Constitución Nacional son de gran importancia, debido a que los programas de desarrollo con enfoque sustentable asumen la organización y participación ciudadana en relación con el ambiente, como elementos fundamentales en el logro de cambios significativos en los modelos de desarrollo local, regional y nacional, en los procesos de planificación y gestión pública y privada, así como en los valores ambientales de toda la ciudadanía.

En este sentido, el texto constitucional vigente en Venezuela, establece como preceptos el resguardo y conservación del ambiente y la participación ciudadana como parte de este proceso, lo cual ha originado que la Comisión Permanente del Ambiente, Recursos Naturales y Ordenación Territorial de la Asamblea Nacional, haya tenido como reto, crear nuevos instrumentos legales que cumplan con los mismos. Por su parte, las Instituciones rectoras en materia ambiental también, han asumido los cambios en el manejo del ambiente como variable o componente estratégico para el desarrollo de la nación desde la visión participativa.

Razones por las cuales, en este trabajo se expone una breve contextualización de la política y gestión ambiental desde el enfoque participativo en Venezuela, para ello se ha realizado una mirada histórica de los principales hechos que han marcado la política y gestión ambiental en el país desde su institucionalización en la década de los años 70, para entender los hechos actuales. También, se han revisado los principales instrumentos legales que se han desarrollado para regular la materia ambiental y de participación ciudadana, con el propósito, de analizar tanto

las fortalezas y debilidades del marco legislativo vigente en la temática, como la integración de estos elementos para cumplir con los preceptos constitucionales.

LA POLÍTICA AMBIENTAL PARTICIPATIVA EN VENEZUELA

En Venezuela la política ambiental se consolida a partir del año 1976, cuando el Estado venezolano promulga la Ley Orgánica del Ambiente y Ley Orgánica de Administración Central, que inciden directamente sobre toda la actividad pública y privada relacionada con el tratamiento político-administrativo y jurídico del ambiente y los recursos naturales renovables. Sisco (2003) señala que la Ley Orgánica del Ambiente promulgada en junio de 1976 se realizó bajo las influencias de la Conferencia de Estocolmo de 1972, y con ella se consideró la creación de un ente rector en dicha materia por parte del Ejecutivo, lo que condujo en ese mismo año a la aprobación y promulgación de Ley Orgánica de la Administración Central, la cual recogió las reformas de la administración, entre ellas la creación y establecimiento de las funciones del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (MARNR).

Según Gabaldón (2003, citado por Sisco, 2003) se presentaron discordancias entre la Ley Orgánica del Ambiente y la Ley Orgánica de Administración Central, en cuanto que la primera no previó el Ministerio del Ambiente, sino una Oficina Nacional del Ambiente, lo cual conllevó al Ejecutivo a convertir dicha oficina, en un ministerio a través de la segunda ley, con la finalidad de darle más importancia al ambiente, razón por la cual, en este mismo año fue creado el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (MARNR) hoy Ministerio del Poder Popular para el Ambiente (MPPA), como órgano designado por el Ejecutivo Nacional para ejecutar las políticas en materia medio ambiental designadas por éste, dentro de los límites que establecía la Constitución Nacional de 1961 y las Leyes de la República. Ubicando este hecho a Venezuela como el primer país de América Latina en contar con un ministerio especial para el estudio, manejo, preservación del medio ambiente y la centralización y ejecución de los adelantos logrados en materia legislativa. (CENDES, 2008).

La política desarrollada por el MPPA desde su creación fue la de conservación de la fauna, flora y todos los recursos naturales de Venezuela, identificando y delimitando Áreas Bajo Régimen de Administración Especial (ABRAE). Sin embargo, para Huber (1997), el principal curso de acción del MPPA ha sido la provisión de fondos públicos para obras de saneamiento, no obstante, la gestión ambiental conjunta que incorporó a empresas privadas y Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) nunca ha recibido recursos humanos y financieros suficientes para cumplir con sus funciones eficientemente.

Igualmente, el autor señala que la política ambiental venezolana se ha caracterizado por la aplicación de controles directos y que cualquier experiencia en instrumentos económicos es escasa y aislada; como consecuencia, la gestión del ambiente se apoya en el cumplimiento de una extensa y compleja legislación. Así mismo, enfatiza que la política ambiental en Venezuela registró un cambio considerable en las últimas dos décadas del siglo XX, pasando de intentos conservacionistas al uso racional de los recursos naturales como parte de políticas de desarrollo del gobierno. Los objetivos ambientales y las estrategias políticas fueron más independientes con la elaboración del Sexto Plan de la Nación de 1990, el cual incorporó la posibilidad de emplear impuestos pigouvianos para la gestión ambiental.

Con la promulgación de la Constitución Nacional de 1999, la política ambiental venezolana se redefine con nuevos lineamientos, pues el actual marco jurídico constitucional generó un cambio cualitativo importante para superar la problemática ambiental venezolana y reorientar la política ambiental del país, estableciendo al ambiente como un derecho y un deber explícito y detallado para la población, igualmente asienta las bases para la promoción de la participación ciudadana, mediante el ejercicio del poder popular, en la política y gestión ambiental. Esto ha obligado al MPPA, como órgano rector de las políticas ambientales de Venezuela, a transformar las políticas y prácticas existentes para adecuarlas a la nueva realidad sociopolítica y económica del país y a los retos ambientales del siglo XXI.

Según León (2006), la competencia legal asignada al MPPA no sólo se basa en la formulación, ejecución y evaluación de la política ambiental,

también tiene la competencia para planificar, coordinar y realizar actividades que conlleven al fomento y mejoramiento de la calidad de vida de la población, del ambiente y los recursos naturales.

Para Fortoul (2003), la política ambiental que se ha desarrollado bajo el marco constitucional de 1999, se caracteriza como estrategia por incorporar en los diferentes planes de desarrollo la variable ambiental, bajo criterios de transectorialidad y la participación de la sociedad organizada, teniendo como norte la fortaleza y bienestar del colectivo. Partiendo de esto, se han formulado estrategias concertadas con el resto de los diversos sectores tanto públicos como privados, con las organizaciones no gubernamentales y comunidades organizadas, estableciendo metas de conservación viables y cónsonas con la realidad nacional, mediante la formulación de planes, programas, proyectos y aprobación de normas técnicas.

Entre los principales avances en materia de política ambiental logrados en la última década en Venezuela se pueden señalar, tanto las modificaciones de diferentes leyes ambientales, a saber: Ley Orgánica del Ambiente, Ley de Bosques y Gestión Forestal, Ley de Gestión y Diversidad Biológica, Ley de Aguas, Ley de Gestión Integral de la Basura, en atención a los principios establecidos en la Constitución Bolivariana de Venezuela y las normas técnicas en materia ambiental, y la promulgación de leyes que desarrollan el poder popular y la participación ciudadana, algunas de ellas: Ley Orgánica del Poder Popular, Ley de los Consejos Comunales, Ley Orgánica de las Comunas, Ley Orgánica de Contraloría Social, como la puesta en marcha de diferentes planes de acción entre los que cuentan: La Estrategia Nacional para la Diversidad Biológica o Biodiversidad (ENDIBIO) cuya finalidad se fundamenta en conocer, conservar y aprovechar la mega-biodiversidad que posee Venezuela, con el objetivo de incorporar esta riqueza natural al proceso de desarrollo nacional, bajo el enfoque de sustentabilidad, la creación de las Mesas Técnicas de Aguas, en donde la comunidad participa en la solución de sus problemas relacionados con el abastecimiento de agua potable, la construcción a nivel nacional de Plantas de Tratamiento para mejorar la calidad de las aguas, por ejemplo la presa del Guapo; construcción y ampliación de acueductos, por ejemplo el acueducto Bolivariano en el estado Falcón, el Winka para la Guajira, en el estado Zulia. (MPPA, 2010) y otros.

Además, se implementó la Misión Árbol, con la finalidad de incorporar a las comunidades en la recuperación, conservación y uso sustentable de los bosques para el mejoramiento de su calidad de vida, esta misión impulsó el Plan Nacional de Reforestación Productiva enmarcado en el primer Plan Nacional Socialista Simón Bolívar - Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007 – 2013, estableciendo una relación directa entre el MPPA y la población en la recuperación de las condiciones ambientales locales en el corto, mediano y largo plazo.

Para ello se han conformado los comités conservacionistas, instancias de organización que permite a las comunidades desarrollar actividades de recolección de semilla, establecimiento de viveros, producción de plantas, trasplante y su mantenimiento, estas organizaciones han contado con un proceso de formación y capacitación técnica, de acuerdo con las necesidades ambientales de sus comunidades. En la puesta en marcha de este plan se han establecido tres modalidades de reforestación: con fines protectores para las cuencas altas/nacientes de ríos; con fines agroforestales para las cuencas medias; y con fines comerciales para la cuencas bajas, (ob. cit.)

Ahora bien, Venezuela ha testimoniado su vocación ambientalista a través del esfuerzo e interés de las autoridades gubernamentales en la búsqueda de soluciones a los problemas ambientales internos, mediante legislación ambiental avanzada, adopción e implementación de políticas públicas, así como de profundos cambios en la organización del Estado, la inclusión del tema ambiental como prioridad en la planificación estratégica del país, y la suscripción de acuerdos internacionales para la protección del ambiente, Sin embargo, todavía presenta una frágil capacidad institucional, administrativa y jurídica para enfrentar los desafíos ambientales.

Es evidente que las políticas hasta ahora implementadas no han sido suficientemente fuertes para enfrentar los desafíos ambientales, además de existir una pérdida de efectividad frente a ciertos intereses económicos, tanto del sector público como privado, así como frente a los intereses comunitarios, pues éstas se han diseñado para la comunidad y no desde y con la comunidad.

ASPECTOS NORMATIVOS EN MATERIA AMBIENTAL EN VENEZUELA

El marco legal ambiental en Venezuela es considerado muy avanzado en términos de sus normas ambientales y de su alcance. La Constitución Nacional de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) de 1999, dedica todo un capítulo a los derechos ambientales (capítulo IX) en tal sentido en su artículo 127, contempla el derecho y el deber de cada generación de proteger y mantener el ambiente en beneficio de sí misma y del mundo futuro. Toda persona tiene derecho individual y colectivamente a disfrutar de una vida y de un ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado; el Estado tendrá el deber de proteger el ambiente, la diversidad biológica, los recursos genéticos, los procesos ecológicos, los parques nacionales y monumentos naturales y demás áreas de especial importancia ecológica; igualmente el Estado venezolano junto con la activa participación de la sociedad civil, deben garantizar un ambiente libre de contaminación y la protección especial de los recursos naturales.

Por otra parte, la Constitución en el artículo 107 establece que la educación ambiental es obligatoria en todos los niveles y modalidades del sistema educativo, así como en la educación ciudadana no formal. Este artículo formaliza la universalidad de la educación ambiental, debido a que se especifica como sujeto a ser educado ambientalmente, no sólo a los participantes del sistema escolarizado, sino a todos los venezolanos de toda condición y en todas las circunstancias de enseñanza y aprendizaje. Así mismo, la nueva doctrina constitucional promueve y establece la participación ciudadana como política de estado en todos los ámbitos sociales y en especial en el de la gestión ambiental.

Otro aspecto de interés en la nueva Constitución es que asume los principios del desarrollo sustentable, al respecto los artículos 128 y 326 establecen que las políticas de ordenamiento del territorio y los principios de seguridad de la Nación estarán orientados por los principios del desarrollo sustentable. El mandato constitucional exige definir políticas institucionales que establezcan pautas claras para la implementación de procesos educativos y de participación, así como la integración de un enfoque de sustentabilidad en todas las acciones que conforman la gestión ambiental de la nación.

Es importante destacar que la constitución en su artículo 129 establece la obligación de efectuar un estudio de impacto ambiental y socio cultural a todas aquellas actividades susceptibles de generar daños a los ecosistemas, igualmente establece la obligación del Estado venezolano de impedir la entrada al país de desechos tóxicos y peligrosos, así como la fabricación y uso de armas nucleares, químicas y biológicas. En este mismo artículo se prevé la obligación, en los contratos que la República celebre con personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras y en los permisos que se otorguen que afecten los recursos naturales, de considerar incluida aun cuando no estuviese expresa, la conservación del equilibrio ecológico, permitir el acceso a la tecnología y la transferencia de la misma en condiciones mutuamente convenidas y de restablecer el ambiente a su estado natural si éste resultara alterado, en los términos que fije la Ley.

A lo largo del texto constitucional la variable ambiental se incluye en aspectos como la soberanía nacional, la política fronteriza, los hábitats indígenas, el régimen socioeconómico de la nación, y los estados de excepción, de lo cual se deduce que la materia ambiental constituye un eje transversal que debe ser considerado en las acciones de progreso de la nación bajo el enfoque del desarrollo sustentable.

Ahora bien, Venezuela cuenta con una legislación marco en materia de protección ambiental bien sistematizada, que incluye aspectos civiles, administrativos y penales, incluyendo los tratados internacionales, igualmente existe legislación sectorial en otras áreas relevantes para el desarrollo del país que contiene regulaciones en materia de protección ambiental. Razones por las cuales el marco jurídico ambiental venezolano se puede clasificar en áreas temáticas. En este sentido, a continuación se presentan las áreas en las que se puede agrupar la normativa ambiental venezolana, a saber: 1.- Ambiente General. 2.- Calidad Ambiental: Aire, Agua, Suelo, Materiales y Desechos Peligrosos, Desechos No Peligrosos y Ruido. 3.- Recursos Naturales: Diversidad Biológica, Recursos Forestales y Fauna Silvestre. 4.- Áreas Naturales Protegidas y Parques de Recreación. 5.- Planificación y Ordenación Ambiental: Ordenación del Territorio y Urbanística, planes ambientales y de desarrollo nacionales, regionales y locales. 6.- Control de Ejecución de Obras y Actividades: Control de

Ejecución de Obras, Zonas Costeras/Espacios Acuáticos e Insulares, Puertos y Marinas, Pesca y Acuicultura, Hidrocarburos y Tierras y Desarrollo Agrario. 7.- Vigilancia y Control Ambiental: Guardería Ambiental, Permisiones, Prevención y Control de Incendios Forestales. 8.- Seguridad y Salud. 9.- Educación Ambiental, Organización del Poder Popular y Participación Ciudadana. 10.- Tratados y Convenios Internacionales. 11.- Procedimientos Administrativos/Funciones. 12.- Otras conexas. En este orden de ideas, se mencionan a continuación algunas de las leyes y normas que regulan la protección del ambiente, enmarcadas en los preceptos constitucionales.

Ley Orgánica del Ambiente, tiene por objeto establecer las disposiciones y desarrollar los principios rectores para la gestión del ambiente en el marco del desarrollo sustentable como derecho y deber fundamental del Estado y de la sociedad, para contribuir a la seguridad del Estado y al logro del máximo bienestar de la población y al sostenimiento del planeta en interés de la humanidad. De igual forma establece las normas que desarrollan las garantías y derechos constitucionales a un ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado.

Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, su objetivo principal es establecer las normas que regirán el proceso de ordenación del territorio tomando en consideración la estrategia, económica y social, de desarrollo de la nación a largo plazo. Define ordenación territorial, como la regulación y promoción de establecimientos humanos, las actividades económicas y sociales de las personas, así como también el desarrollo espacial, con el fin de obtener un nivel de vida armonioso de la población, optimización de la explotación y uso de los recursos naturales y la protección y valorización del ambiente, como un desarrollo integral.

Ley Penal del Ambiente, tiene por objeto tipificar como delitos, aquellos hechos que violen las disposiciones relativas a la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente y establece las sanciones penales correspondientes. Asimismo, determina las medidas precautelativas de restitución y de reparación a que haya lugar.

Decreto Presidencial No. 1.257 de fecha 13 de marzo de 1996, por el cual se dictan las Normas sobre Evaluación Ambiental de Actividades Susceptibles de Degradar el Ambiente, este Decreto establece los procedimientos para los casos cuando una evaluación ambiental previa es necesaria, de las actividades industriales o comerciales susceptibles de degradar el ambiente. Determina los métodos técnicos de evaluación, para verificar el daño ambiental permisible de los programas y proyectos de desarrollo. El cumplimiento de estos procedimientos y métodos le dan al inversionista una mayor seguridad legal, cuando las autorizaciones para las actividades propuestas están sometidas a un criterio técnico estricto, determinado por la aplicación de tecnologías transferidas, estudios de impactos ambientales y estudios ambientales específicos, empleados en procedimientos racionales y expeditos.

En síntesis, se define la legislación venezolana en materia de protección ambiental como actualizada, avanzada y enmarcada en los paradigmas de sustentabilidad de los recursos naturales, sin embargo se observa cierta dispersión normativa, debido a la gran cantidad de normas que integran el derecho ambiental venezolano. Entre los principales desafíos que debe afrontar el estado venezolano en materia de legislación ambiental se encuentra avanzar en el desarrollo de criterios para valorar el pago por servicios ambientales que pueden recibir las comunidades, empoderamiento de la población del marco normativo ambiental, profundización en el proceso de educación ambiental, revisión y actualización de la Ley para la Protección de la Fauna Silvestre, Ley Penal del Ambiente y el componente Suelo de la casi derogada Ley Forestal de Suelos y Aguas. Creación de la Ley para la regularización del recurso aire y reglamentación de la Ley Orgánica del Ambiente, y de las leyes especiales que se han promulgado en el marco de la Constitución Nacional. Todo lo anterior a los fines de una mejor aplicabilidad de la legislación ambiental.

ASPECTOS LEGALES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA FORMULACIÓN, EJECUCIÓN Y CONTROL DE POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTALES EN VENEZUELA

La participación de la sociedad civil organizada en la formulación, ejecución y control de las políticas públicas está consagrada en la CRBV

de 1999, como un principio, un derecho y un deber, contextualizado en el modelo democrático, descentralizado y participativo en el que se constituye el Estado venezolano y desarrollada en una serie de leyes de reciente data promulgadas por el Presidente de la República, haciendo uso del poder habilitante que la Asamblea Nacional le ha otorgado en varias oportunidades. De ahí que La ley Orgánica del Ambiente, establece en su artículo 4 dentro de los principios de la gestión ambiental la corresponsabilidad, entendiéndose ésta como el deber del Estado venezolano en sus diferentes ámbitos de acción nacional, regional y local, la sociedad y las personas de conservar un ambiente sano, seguro y ecológicamente equilibrado. A su vez, en el artículo 23 la participación ciudadana aparece como un lineamiento para la planificación del ambiente en todos sus niveles de gestión.

Igualmente, la presente Ley dedica un título a la educación ambiental y a la participación ciudadana, donde este último aspecto se desarrolla en un capítulo aparte, que enmarca el derecho y deber a participar de las y los ciudadanos en los asuntos relativos a la gestión del ambiente, los mecanismos y formas asociativas de participación.

El artículo 39, de la citada ley, contempla el derecho y deber a participar de todas las personas en los asuntos relacionados a la gestión ambiental. Partiendo de estos fundamentos, en el artículo 40 se establece el derecho y el deber de todas las personas a participar en los asuntos relativos a la formulación, adopción, ejecución y control de las políticas, planes, proyectos y otras medidas dirigidas a la conservación del ambiente. Asimismo, en el artículo 41 se establecen dichos derechos y deberes para los pueblos indígenas y comunidades locales en la formación, aplicación, evaluación y control de los planes y programas de desarrollo nacional, regional y local susceptibles de afectarles directamente en sus vidas, creencias, valores, instituciones y bienestar espiritual, y en el uso de las tierras y hábitats que ancestralmente ocupan y utilizan colectivamente. Ahora bien, podrán desarrollar proyectos de gestión ambiental compartida y comprometida con la conservación de los ecosistemas, los recursos naturales y el desarrollo sustentable bajo las modalidades de autogestión y cogestión; las organizaciones ambientalistas, los pueblos y comunidades

indígenas, los consejos comunales, las comunidades organizadas y otras formas asociativas (artículo 42).

Otro aspecto de especial relevancia contenido en el artículo 44 de esta Ley es la implementación de los mecanismos por parte del órgano rector en materia ambiental para descentralizar y transferir los servicios concernientes en gestión del ambiente a las comunidades y grupos vecinales organizados, capaces de asumir dichas actividades en pro de un ambiente sano, seguro y ecológicamente equilibrado.

Por otra parte, en el artículo 100 contempla que las diferentes formas asociativas de participación como las comunidades organizadas, los consejos comunales y demás organizaciones y asociaciones civiles con fines ambientales podrán ejercer la guardería ambiental, como órganos auxiliares de los órganos y entes del Poder Público Nacional, Estatal y Municipal en el marco de sus competencias.

Asimismo, leyes como la ley de Bosques y Gestión Forestal, la Ley de Gestión de la Diversidad Biológica y la ley de Aguas, enmarcadas en los preceptos constitucionales y por ende en la ley orgánica del ambiente como norma rectora, disponen del requerimiento de la participación de la sociedad civil organizada en relación con la gestión y política ambiental, otorgándole a la ciudadanía el control social para garantizar la legalidad en las actuaciones de los órganos y entes de los poderes públicos en dichos procesos.

Ahora bien, la participación ciudadana en la formulación, ejecución y control de políticas públicas en Venezuela, se ha institucionalizado mediante una serie de normas, sustentadas en la Constitución Nacional, para garantizar la democracia participativa en las diferentes fases del proceso decisional del poder público. Entre ellas destacan las siguientes:

Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (CLPP), crea las disposiciones y bases para la conformación y funcionamiento de los CLPP, y de esta manera hacer eficaz la intervención de los mismos en la planificación conjunta con el gobierno municipal y el concurso de las comunidades organizadas. El CLPP es el órgano encargado de la

planificación integral del municipio para su desarrollo y deberá garantizar la participación ciudadana en su formulación, ejecución, seguimiento, evaluación y control, igualmente deberá articularlo con el Sistema Nacional de Planificación. Es el mecanismo más próximo para la participación de las comunidades organizadas en las políticas públicas locales y de generar un proceso de planificación de abajo hacia arriba, desarrollando un modelo de gestión descentralizada.

Ley Orgánica de los Consejos Comunales, establece que los Consejos Comunales (CC) son instancias de participación, articulación e integración entre las diversas organizaciones comunitarias, grupos sociales y ciudadanos, y su relación con los órganos del Estado, para ejercer directamente la gestión de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades y aspiraciones de las comunidades en la construcción de una sociedad de equidad y justicia social para garantizar el desarrollo comunitario.

Ley Orgánica del Poder Público Municipal, esta ley desarrolla los principios constitucionales relativos a la autonomía, organización y funcionamiento, gobierno, administración y control del Poder Público Municipal, igualmente para el ejercicio efectivo de la participación de las comunidades en los asuntos propios de la vida local, garantiza la democracia participativa, la corresponsabilidad social, la planificación, la descentralización y transferencia a éstas o grupos vecinales organizados.

Ley Orgánica del Poder Popular, que tiene como objeto desarrollar el poder popular para que los ciudadanos y ciudadanas ejerzan de pleno derecho la soberanía y la democracia participativa, protagónica y corresponsable de forma tal que puedan constituir formas de autogobierno comunitarias y comunales para el ejercicio directo del poder en todas las áreas, incluida el área ambiental; para garantizar la vida y el bienestar social del pueblo, todo ello sustentado en principios y valores que atienden y tiene como fin la defensa y protección ambiental.

Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular que pretende fortalecer el poder popular al establecer los principios y normas que rigen la planificación en las ramas del poder público e instancias del poder

popular, las cuales garantizarán una planificación adecuada para el correcto empleo de los recursos públicos asignados a la transformación del país por medio de la participación ciudadana, basado en principios y valores que focalizan la defensa y protección ambiental con el fin de lograr las metas definidas en el Plan Socialista Simón Bolívar y además promover la democracia participativa y protagónica mediante la planificación participativa que, mediante los consejos comunales y comunas, incorpora a la población a las discusiones de los planes que elaboren órganos y entes del poder público. Este Sistema Nacional de Planificación se ocupa principalmente de definir, formular, ejecutar y evaluar políticas públicas, entre ellas la política de ordenación, la cual debe dar un justo valor, entre otros muchos, a los recursos naturales y ambientales para poder garantizar nuestro bienestar social.

Ley Orgánica de Las Comunas cuyo objetivo final es fortalecer el poder popular al definir la constitución, conformación, organización y funcionamiento de la *Comuna*, como la entidad idónea para lograr la participación protagónica de la población, recostada en el principio y valor de la sustentabilidad ambiental. Cada Comuna debe elaborar un Plan Comunal de Desarrollo en concordancia con el modelo de desarrollo y los lineamientos establecidos en el Plan de Desarrollo Económico Social de la nación, que plantee las aspiraciones de la comunidad.

Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal que define legalmente el sistema económico comunal, el cual está integrado por organizaciones socio-productivas comunales que satisfarán necesidades colectivas, ordenadas mediante un modelo de gestión sustentable y sostenible que fortalecerá el desarrollo endógeno bajo principios y valores diversos, entre los cuales destacan la sustentabilidad y defensa y protección ambiental.

Ley Orgánica de Contraloría Social que desarrolla la contraloría social de ciudadanos y ciudadanas en la prevención, vigilancia, supervisión y control de la gestión pública y comunitaria, para que la inversión pública sea ejecutada efectivamente en beneficio de los intereses colectivos, y que obligue a rendir cuentas claras de sus actuaciones a los funcionarios y funcionarias públicas y voceros y voceras del poder popular. Uno de los

valores y principios que rige esta contraloría social tiene que ver con la sustentabilidad y con la defensa y protección ambiental.

A lo largo de todo el texto de estas leyes está presente el tema de la participación y organización de las y los ciudadanos, elemento de gran valor y trascendencia para la institucionalización y ejercicio de la participación democrática y protagónica de la comunidad, desde lo local, en la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas. Igualmente queda claro, la existencia en la legislación venezolana del requerimiento de la participación de la sociedad civil en la protección y mejoramiento del ambiente, así como en el aprovechamiento sustentable de sus recursos.

LA GESTIÓN AMBIENTAL PARTICIPATIVA EN VENEZUELA

La gestión ambiental en Venezuela, se institucionalizó con la creación de un organismo que concentró las actividades de planificación, vigilancia y control, desarrollo normativo y educación ambiental, entre otras; pasando por el desarrollo de un cuerpo normativo integrado por leyes, decretos, normas, suscripción y ratificación de convenios internacionales, hasta la implementación de programas destinados a reforzar y consolidar los procesos iniciados en el manejo y conservación de recursos naturales por el antiguo Ministerio de Agricultura y Cría.

Como proceso, la gestión ambiental en el país ha sido dinámica y variable en el tiempo, y el cambio constitucional de 1999 no sólo marcó la nueva estructura y funcionamiento de los poderes de la nación y el actuar de los ciudadanos, sino el reconocimiento de la dimensión ambiental en los planes de desarrollo del país y la participación de los ciudadanos en los asuntos relativos al ambiente, razones por las cuales el MPPA como ente rector del ambiente ha replanteado la gestión ambiental en aras de mejorar la calidad de vida de los venezolanos.

Las acciones se han dirigido a buscar soluciones a los problemas ambientales pasando de una gestión centralizada a una descentralizada, con un enfoque transversal del uso y conservación de los recursos naturales, promoviendo la participación de la sociedad para lograr el desarrollo

sustentable, razones por las cuales hoy día se habla de la gestión ambiental participativa, por el rol preponderante que han tomado las comunidades organizadas en el diagnóstico de sus problemas ambientales y la búsqueda de soluciones desde la perspectiva local.

Según Rojas (2003), Venezuela ha hecho esfuerzos importantes en desarrollar un sistema de gestión ambiental integral el cual ha contemplado los diversos aspectos que inciden, de forma directa e indirecta, en la problemática ambiental, tales como: los problemas confrontados con la degradación de los recursos naturales, principalmente derivados de las explotaciones petroleras y mineras, los conflictos derivados de la ocupación del espacio, sin planificación, el acelerado proceso de urbanización, la expansión de la frontera agrícola sobre áreas protegidas, el uso de tecnologías agrícolas masivas sin tomar en cuenta sus repercusiones, entre otros aspectos.

Para el autor, forman parte del sistema de gestión ambiental integrado, el desarrollo de un cuerpo legal amplio que cubre aspectos relacionados con la planificación, operación, normas técnicas y penalización; la adaptación progresiva de la estructura y funciones del ente rector del ambiente y entes adscritos, al igual que la incorporación de las oficinas ambientales de los estados y municipios del país como instituciones responsables de la gestión ambiental; la introducción de mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y comunitaria; la búsqueda de fuentes de financiamiento para la modernización tecnológica; la formación de los recursos humanos y el desarrollo de actividades de investigación necesarias para nutrir el proceso de planificación, monitoreo, vigilancia y controles ambientales.

Todo lo anterior, ha conllevado a que en Venezuela se reconozca un nuevo paradigma en materia de gestión ambiental, la cual es la denominada Gestión Ambiental Participativa, pues encuentra sus bases en la Constitución Nacional de 1999, donde los Derechos Ambientales, establecen que es un derecho y un deber de cada generación la protección ambiental, en beneficio de las generaciones futuras. Igualmente la gestión ambiental participativa se fundamenta en la Ley Orgánica del Ambiente,

en ésta la corresponsabilidad y participación ciudadana son principios establecidos para la gestión del ambiente (artículo 4).

Es así como cada ciudadano que habita en Venezuela, tiene el derecho y deber de preservar el ambiente en corresponsabilidad con el Estado y para ello se requiere fomentar la generación de conciencia, educación y cultura ambiental, para de esta forma alcanzar actitudes ambientalmente responsables en todos los sectores de la población nacional o la formación del ecociudadano. Esto también implica que, desde el ciudadano común hasta las empresas, comercios e industrias que realizan actividades susceptibles de degradar el ambiente, deben adquirir el compromiso de conservar, proteger y mejorar su ambiente para poder garantizar a las generaciones futuras un ambiente sano seguro y equilibrado.

Sin embargo, para consolidar una gestión ambiental participativa coordinada y efectiva, en el futuro cercano, según VITALIS (2010), se deben superar algunos aspectos de relevancia, tales como: la limitada capacidad oficial para prever, atender, controlar, evitar y resolver la problemática ambiental del país; la débil actuación oficial frente a los ilícitos ambientales, especialmente por parte del MPPA, la Fiscalía General de la República, la Guardia Nacional de Venezuela y la Defensoría del Pueblo, aunado a la descoordinación entre los diferentes organismos con competencia en la materia ambiental a nivel central, regional y local; el exceso de protagonismo institucional y limitada rendición de cuenta por parte de los principales actores responsables de la gestión ambiental de Venezuela, tanto públicos como privados.

Igualmente, hace referencia al desconocimiento de la normativa ambiental por parte de la ciudadanía, lo cual limita su actuación responsable y activa; la falta de educación y conciencia ambiental por parte de la ciudadanía y funcionarios públicos; el aislamiento en los esfuerzos con poca coordinación interinstitucional entre sectores públicos y privados.

Finalmente, se puede señalar que la gestión ambiental participativa no se debe limitar a la integración directa de la ciudadanía organizada al diagnóstico y resolución de los problemas ambientales a escala local, regional o nacional, o al manejo y cuidado de los recursos naturales,

sino que también incluye la concertación entre los saberes ambientales técnicos, científicos y populares y el reconocimiento como proceso colectivo y común, contextualizado en el alcance de una mejor calidad de vida desde la perspectiva ambiental.

CONCLUSIONES

La política y gestión ambiental en Venezuela ha estado bien definida y formulada desde su consolidación en la década de los 70, sin embargo para la política y gestión ambiental participativa, institucionalizada hace una década no se puede aseverar lo mismo, a pesar de la inclusión de los procesos participativos de la ciudadanía en dicha formulación y sustentación en un amplio y avanzado marco legal en la materia, pues la integración de la organización y participación ciudadana en las políticas públicas ambientales y en los procesos de gestión ambiental, se ha quedado en el formalismo de la norma, y en la práctica aún es muy débil, a pesar de los esfuerzos que se han realizado por impulsar una política y gestión ambiental en esta dirección.

No basta, que el país cuente con un marco jurídico ambiental y de participación ciudadana, avanzado, actualizado y enmarcado en los paradigmas de sustentabilidad de los recursos naturales y de corresponsabilidad en la gestión ambiental entre Estado y ciudadanos. Además de cumplir y hacer cumplir las leyes, se requiere primeramente de voluntad política, fortalecer la conciencia y educación ambiental en todos los ámbitos de acción de los ciudadanos y ciudadanas, de los niños y niñas, a saber: en el hogar, en la escuela y en el trabajo, entre otros.

Es importante destacar, que tanto la generación de conciencia ambiental y la educación ambiental, son procesos permanentes y eminentemente participativos, debido a que integran a la ciudadanía organizada a la gestión ambiental, por lo cual, se debe facilitar en todos los ámbitos de las comunidades, incluyendo sus instituciones y espacios, tales como: escuelas, parques, organismos locales, servicios públicos, empresas, entre otras. Aunado a estos procesos se deben divulgar los contenidos de las leyes ambientales vigentes como medio para sensibilizar a los

ciudadanos a la protección del ambiente y la exigencia a las autoridades de su cumplimiento, por parte de la ciudadanía.

También se requiere de la coordinación entre las diferentes instituciones tanto públicas como privadas, en los procesos de planificación local, regional y nacional, la implementación de los tribunales ambientales, la actualización de leyes como la Ley Penal del Ambiente y la Ley de Protección a la Fauna Silvestre, para fortalecer la institucionalización y el derecho administrativo y penal del ambiente como estrategias para una política y gestión ambiental participativa funcional y que se relacione con los ciudadanos.

Finalmente, para que se dé la participación activa de las comunidades organizadas se debe tener en cuenta, las necesidades y problemas ambientales de éstas, para formular políticas acordes a la realidad y así alcanzar el empoderamiento de la gente por las mismas. Además, Venezuela debe aprovechar sus fortalezas en recurso naturales, para trabajar e incorporar criterios que consoliden los pagos por servicios ambientales, esto ayudaría a que muchas comunidades tomen conciencia, protejan y mejoren sus hábitats. La obtención de recursos por dicha actividad facilitaría su uso en pro del desarrollo local, y así podrían obtenerse resultados sostenibles en el tiempo en función de una política y gestión ambiental participativa efectiva.

BIBLIOGRAFÍA

- CENDES. (2008). Legislación Ambiental. Docencia Especialización en Derecho Ambiental y Desarrollo Sustentable. En línea: <http://www.cendes-ucv.edu.ve>. (Consultado: 13 /01/2011).
- FORTOUL, L. (2003). Políticas Medio Ambientales y Marcos Legales (Casos de Estudio: Comunidad Europea, Argentina, España y Venezuela). En línea: <http://www.pmayml2003laff.pdf> (Consultado: 18/02/2011).
- HUBER, R. (1997). Política Ambiental en Venezuela. En línea: <http://www.analitica.com/archivo/vam1997.09/mensual.htm> (Consultado: 15/02/2011).
- LEÓN, J. (2006). *Legislación Venezolana Vigente en Materia Forestal. Comentarios*. CODEPRE. Universidad de Los Andes. Mérida, Venezuela. 156 p.
- SISCO, C. (2003). El Lado Verde de CAP: nacimiento de la política ambiental en Venezuela. *Revista Politeia* 26 (31): 165-181.
- VITALIS. 2010. *Situación Ambiental de Venezuela 2010. Análisis de Percepción del Sector*. Editor y Compilador: Diego Díaz Martín. Caracas, Venezuela. 37.

LEGISLACIÓN

- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA del 17-12-1999. G. O. Ext. N°. 36.860 del 30 de diciembre de 1999.
- DECRETO N°. 1.257 del 13-03-1996. Normas sobre Evaluación Ambiental de Actividades Susceptibles de Degradar el Ambiente. G.O. N°. 35.946 del 25 de abril de 1996.
- DECRETO N°. 6.070 del 14-05-2008. Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Bosques y Gestión Forestal. G.O. N° 38.946 del 05 de junio de 2008.
- LEY DE AGUAS del 09-11-2006. G.O. N° 38.595 del 02 de enero de 2007.
- LEY DE GESTIÓN DE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA del 16-09-2008. G.O. N°. 39.070 del 1 de diciembre de 2008.

LEY DE LOS CONSEJOS LOCALES DE PLANIFICACIÓN PÚBLICA del 28-12-2010. G.O. N°. 39.584 de 30 de diciembre de 2010. Extraordinario N° 6.017.

LEY DE REFORMA PARCIAL DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER PÚBLICO MUNICIPAL del 21-12-2010. G.O. N° 39.582 de 28 de diciembre de 2010. Extraordinario N°. 6.015.

LEY ORGÁNICA DEL AMBIENTE del 12-09-2006. G.O. Ext. N°. 5.833 del 22 de diciembre de 2006.

LEY ORGÁNICA DEL PODER POPULAR del 09-12-2010. G.O. Ext. N°. 6.011 del 21 de diciembre de 2010.

LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA ECONÓMICO COMUNAL del 14-12-2010. G.O. Ext. N°. 6.011 del 21 de diciembre de 2010.

LEY ORGÁNICA DE LA CONTRALORÍA SOCIAL del 10-12-2010. G.O. Ext. N°. 6.011 del 21 de diciembre de 2010.

LEY ORGÁNICA DE LAS COMUNAS del 13-12-2010. G.O. Ext. N°. 6.011 del 21 de diciembre de 2010.

LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES del 26-11-2009. G.O. N°. 39.335 de 28 de diciembre 2009.

LEY ORGÁNICA DE PLANIFICACIÓN PÚBLICA Y POPULAR del 10-12-2010. G.O. Ext. N°. 6.011 del 21 de diciembre de 2010.

LEY ORGÁNICA PARA LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO del 22-07-1983. G.O. Ext. N°. 3.238 del 11 de agosto de 1983.

LEY PENAL DEL AMBIENTE del 05-12-1991. G.O. Ext. N°. 4.358 del 03 de enero de 1992.

MISTERIO DEL PODER POPULAR PARA EL AMBIENTE (MPPA). 2010. Misiones y Proyectos. En línea: http://www.minamb.gob.ve/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=21&Itemid=75. (Consultado: 15/03/2011) ROJAS, A. Experiencias en Gestión Ambiental en Latinoamérica y el Caribe: el caso de Venezuela. Memorias del IV Congreso Iberoamericano de Educación Ambiental. 02 al 06 de junio de 2003, La Habana. Cuba.