

El desarrollo sostenible en homenaje al maestro Ramón Martín Mateo: Una visión desde el ordenamiento venezolano

José Luis VILLEGAS MORENO*

La idea del desarrollo sostenible ha irrumpido con fuerza en nuestra sociedad, aunque desgraciadamente todavía no ha dado de sí, prácticamente, casi nada de sus virtualidades, pero es difícil que la humanidad pueda transitar hacia el futuro sin que este proyecto se realice, siquiera paulatinamente.

MARTÍN MATEO, Ramón:
Manual de Derecho Ambiental. Madrid, 2003.

Sumario

Introducción 1. Semblanza 1.1. El maestro en Venezuela
2. Desarrollo sustentable o sostenible. Aproximación conceptual
3. Objetivos del desarrollo sostenible 2015-2030
4. Tensión medioambiente-desarrollo 5. Configuración en el ordenamiento venezolano

* **Universidad Católica del Táchira**, Profesor Titular de Derecho Administrativo y Derecho Ambiental; Coordinador Académico de la Cátedra Fundacional sobre Medioambiente y Municipio. Doctor en Derecho. Especialista en Derecho Administrativo. **Instituto Iberoamericano de Derecho Local y Municipal**, miembro fundador. **Asociación Española e Iberoamericana de Profesores e Investigadores de Derecho Administrativo**, miembro. Director de la *Revista Tachirense de Derecho*. **Observatorio de Políticas Ambientales** (Editorial Aranzadi 2015 y 2016), miembro.

Introducción

Agradezco sinceramente a la dirección de la *Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia* esta generosa invitación para participar, junto a destacados profesores y especialistas en la materia, en este número en homenaje a los maestros españoles que en el siglo XX arribaron a Venezuela y contribuyeron con su cultura a la consolidación de nuestras universidades.

El maestro escogido para nuestro aporte es Ramón MARTÍN MATEO, por nuestra admiración y respeto por su personalidad y obra jurídica y académica en el contexto del Derecho Administrativo, Derecho Local y Derecho Ambiental, del que tanto he aprendido a través de sus libros y publicaciones. Centramos este trabajo en el «desarrollo sostenible», ya que ocupó el pensamiento de este querido maestro. Si bien su paso por Caracas no fue de larga estadía y fuerte vinculación con las universidades del país, su huella es importante como también trataremos de reflejar en este trabajo, ya que poco se sabe sobre él en su etapa caraqueña.

Una vez que acepté esta colaboración, inmediatamente contacté a mi querido amigo el profesor Víctor HERNÁNDEZ-MENDIBLE, quien me aportó toda la biografía completa del maestro homenajeado y orientó sobre su «pasantía» por Venezuela. De igual forma acudí al profesor Armando RODRÍGUEZ –abusando de su amistad– para que como testigo presencial me diera las claves de la estadía del maestro en Caracas. Su respuesta fue inmediata y clarificadora. Su aporte ha sido vivencial y fundamental para reconstruir la semblanza del maestro en su relación con Venezuela, dado que lo conoció y trató personalmente tanto aquí como en España. Dios les pague a ambos su generosidad en la ayuda.

1. Semblanza

El 22 de mayo de 2014 falleció el profesor Ramón MARTÍN MATEO, pionero en los estudios de Derecho Ambiental en España. Catedrático de Derecho Administrativo, fue Rector en las Universidades del País Vasco y de Alicante. Autor de una amplísima bibliografía, mereció el Doctorado *Honoris Causa*

por las Universidades de País Vasco, Tarragona y Murcia. Gustó calificarse, en sus memorias, de «ingeniero social bienhumorado», concibiendo instituciones de buen gobierno en campos tan variados como las ciudades metropolitanas, los pequeños municipios, el caserío vasco o la gestión de los residuos. Deja una escuela bien asentada en las Universidades de Oviedo, León, País Vasco, Alicante y Elche, y también un nutrido grupo de amigos y discípulos en toda Iberoamérica que mantendrán vivo el recuerdo de su talante abierto e ingenioso¹.

Su brillante trayectoria estará jalonada de otros muchos compromisos y responsabilidades tanto nacionales como internacionales², entre ellos: Experto de las Naciones Unidas para distintos proyectos en los años 70, Codirector del Centro de Desarrollo Sostenible de la CEE en Buenos Aires, Vocal electivo del Consejo de Estado (1990-2003), Vocal del Consejo Nacional del Agua, Director del Instituto del Agua y Presidente de la Asociación de Derecho Ambiental Español desde su creación, a iniciativa suya, en 1989.

En sus viajes por la América española, dio conferencias en sus universidades y se llevó de estas tierras las muestras de la hospitalidad de sus gentes y de amistad. El maestro se llevó todo eso en grandes cantidades para meterlo en el silo de su amplia humanidad pero, además, dejó aquí el rastro imborrable de sus muchos saberes y de su enorme poder de seducción. Trabajó para las Naciones Unidas –nunca mejor dicho– y unió a los juristas de Iberoamérica con los juristas españoles por medio de lazos que ya hoy son fraternales e indestructibles³.

Después, volvería una y otra vez a la América española, donde lo mismo formó parte de una comisión que estudió el sistema de reciclaje de la basura en una ciudad populosa que redacta un plan urbanístico o un proyecto de ley o dicta unas conferencias llenas de inspiración y de gracia.

¹ LÓPEZ RAMÓN, Fernando: «Semblanza». En: *Observatorio de Políticas Ambientales 2015 (in memoriam Ramón Martín Mateo)*. Editorial Aranzadi. Pamplona, 2015.

² SOSA WAGNER, Francisco: «Semblanza de Ramón o la vida como bella arte». En: *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI, homenaje al profesor Dr. Ramón Martín Mateo*. Editorial Tirant lo Blanch. Valencia, 2000.

³ Ídem.

En uno de sus últimos libros: *Memorias de un ingeniero social bienhumorado* (Ed. Península. Barcelona, 2005), califica los juristas de ingenieros sociales, que trabajan para que se haga justicia con las personas, defendiéndolas del mismo Poder Judicial.

De su extensa bibliografía, uno de sus últimos libros es *La gallina de los huevos de cemento* (Civitas. Madrid, 2007), en el cual critica la política urbanística de la Comunidad valenciana; y es que precisamente una de sus últimas batallas fue la de intentar poner freno al urbanismo desaforado por sus negativas consecuencias medioambientales.

Para ORDUÑA REBOLLO, Secretario General de la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal (OICI), con él desaparece el municipalista más eminente en el tránsito del siglo XX al XXI⁴. En efecto, fue subdirector del Instituto de Estudios de Administración Local, y llevó a cabo una profunda reorganización, que incluyó la aparición de varias revistas, colecciones de libros, estudios, seminarios y comprendió la grandeza e importancia de Iberoamérica, especialmente en el orden municipal.

Fue colaborador de la OICI desde 1968. Participó en los seminarios de profesores de Derecho Administrativo Iberoamericanos, los congresos de la OICI, los simposios de Medio Ambiente y Municipio –Buenos Aires, Puerto Madryn, Caracas, San Martín de los Andes, Iguazú, etc.– su participación en las actividades de la OICI, fue correspondida con la designación de miembro de honor y vocal del Comité Científico durante largos años.

1.1. El maestro en Venezuela

Su permanente inquietud intelectual le trae a Venezuela. Aquí enseña y aprende –según nos relata su cercano amigo SOSA WAGNER⁵–, vino a Caracas como

⁴ ORDUÑA REBOLLO, Enrique: «Ramón Martín Mateo *in memoriam*». En: *Cuadernos de la OICI*. N° 44. Federación Española de Municipios y Provincias. Madrid, 2014, p. 8.

⁵ SOSA WAGNER: ob. cit.

experto de las Naciones Unidas. Porque este maestro es de las pocas personas que escuchaba, igual al hombre modesto que al sabio.

El profesor RODRÍGUEZ GARCÍA, como testigo de excepción, nos habla así del maestro MARTÍN MATEO:

En el ámbito universitario, quienes nos incorporábamos a la actividad académica en el Instituto de Derecho Público de la Universidad Central de Venezuela, comenzamos a tener noticias de su saber, a través de la letra impresa, al contacto con algunos de sus trabajos monográficos: Administración monetaria, el horizonte de la descentralización, los consorcios locales, que formaron parte de la extraordinaria labor de producción bibliográfica adelantada por el Instituto de Estudios de Administración Local. Casi en simultáneo (1970), llegó a nuestras manos su *Manual de Derecho Administrativo*⁶ que de inmediato se incorporó a las fuentes bibliográficas empleadas para la docencia, por sus cualidades de sencillez, precisión y actualidad⁷.

El profesor RODRÍGUEZ GARCÍA tuvo contacto personal con el maestro cuando este llegó a Venezuela, comenzando la década de los 70, en calidad de experto de Naciones Unidas, para incorporarse al proyecto VEN-11 (Urbanización en Venezuela), adelantado en Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República (CORDIPLAN). Así recuerda:

En esa oportunidad hizo del Instituto su rincón personal para la investigación científica, y pudimos así, tener constancia –a la par de sus conocimientos y cualidades profesionales– de su magnetismo personal, su facilidad de

⁶ *Manual de Derecho Administrativo*. Marcial Pons. Madrid, 1970, 511 pp. (obra reseñada por León CORTIÑAS-PELAEZ en: *Revista de la Facultad de Derecho*. N° 49. UCV. Caracas, 1971, pp. 250-259) [nota del editor].

⁷ RODRÍGUEZ GARCÍA, Armando: «Ramón Martín Mateo en Venezuela». En: *Cuadernos de la OICI*. N° 44. Federación Española de Municipios y Provincias. Madrid, 2014, p. 10.

comunicación y su permanente humor, que predisponía a la buena relación y el afecto⁸.

Cuenta nuestro «informante» que unos años después volvió a vincularse en persona con la realidad jurídico-administrativa venezolana, mediante su participación en el proyecto VEN-534 (bases para una Reforma de la Administración Regional), también desarrollado en CORDIPLAN, por lo que hubo una nueva oportunidad de aprender de sus enfoques y experiencias, al igual que acentuar los vínculos personales.

Nuestro «informante» nos relata que también el maestro fue invitado a participar como asesor en la elaboración del Plan de Orientación Territorial de la Costa Oriental del Lago de Maracaibo (COLM), en la Dirección General de Desarrollo Urbanístico del Ministerio del Desarrollo Urbano (1977-1978). En esta oportunidad el profesor RODRÍGUEZ recuerda la importancia de la interdisciplinariedad de la gestión urbanística, transmitida a quienes conformaban el equipo de trabajo.

También en esa época publica: *Ordenación del territorio. El sistema institucional* (Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1980, 276 pp.), por iniciativa de BREWER-CARIÁS, quien entusiasmó al maestro MARTÍN MATEO para convertir en libro sus aportes al proyecto VEN-11. Fue designado como Miembro correspondiente extranjero de la Academia de Ciencias Físicas, Matemáticas y Naturales de Venezuela. Además publica un libro sobre planificación con el distinguido profesor de origen chino radicado en Caracas Chi-Yi CHEN: *Aspectos administrativos de la planificación: el sistema venezolano* (UCAB. Caracas, 1973, 203 pp.).

El profesor RODRÍGUEZ GARCÍA destaca que el maestro tuvo generosas expresiones con Venezuela, al llevar a cabo iniciativas como el Instituto Simón Bolívar que fundó en Bilbao, España⁹.

⁸ Ídem.

⁹ Ídem.

2. Desarrollo sustentable o sostenible. Aproximación conceptual

Existe en la doctrina cierta polémica por denominar a este fenómeno como «sostenible» o «sustentable». El maestro MARTÍN MATEO¹⁰ prefiere la expresión «sostenible» a la de «sustentable», ya que no se trata de mantener intacta la naturaleza, sino de controlar en términos aceptables la interiorización de la entropía, desarrollo sostenible o regulación integral de la producción, el consumo, la emisión y el vaciado de los recursos fundamentales. La doctrina iberoamericana prefiere la expresión «sustentable» determinada con rigor científico y terminológico y apoyada en los criterios del *Diccionario de la Real Academia de la Lengua* que dice que «sustentar» es conservar una cosa en su ser y estado. La Constitución y la ley venezolana contienen la expresión «sustentable», como veremos en este trabajo. Para nosotros, por razones prácticas, ambas expresiones serán utilizadas indistintamente para referirnos al desarrollo contenido en el espíritu del informe Brundtland, que más adelante citamos.

El logro de un desarrollo sostenible se ha consolidado como el objetivo fundamental de la acción ambiental de este siglo y se halla presente en la actualidad en todos los programas y estudios de protección ambiental.

El desarrollo sostenible pretende crear un modelo económico capaz de generar riqueza y bienestar al mismo tiempo que promueva la cohesión social e impida la destrucción de la naturaleza. Por ello pone en entredicho el modelo de producción y consumo occidental que amenaza el equilibrio del planeta. El desarrollo sostenible abarca los aspectos económico –crecimiento del Tercer Mundo–, social –integración y solidaridad entre el norte y el sur– y medioambiental –preservación de los bienes mundiales de todos y regeneración de los recursos naturales–. Además, se preocupa por los problemas a largo plazo mientras que el actual modelo de desarrollo fundado en una lógica puramente económica se centra en el hoy y en el ahora.

¹⁰ *Manual de Derecho Ambiental*. Thomson-Aranzadi. Madrid, 2003.

En 1987, el concepto apareció en el informe realizado por la ex primera ministra noruega, Gro Harlem Brundtland, para la ONU, en el cual se decía que un desarrollo es duradero cuando «responde a las necesidades del presente sin poner en peligro las capacidades de las generaciones futuras para hacer lo mismo». Después de las recientes cumbres de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1992), de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible (2002) y Río + 20 (2012) entendemos que el desarrollo sostenible debe ser un proceso solidario, ilustrado y equitativo¹¹. Solidario, para que permita alcanzar niveles mínimos de desarrollo a quienes viven por debajo de las necesidades humanas y que exija una contención del crecimiento a quienes viven por encima de los medios ecológicamente aceptables. Ilustrado, para que sepa sacar el mejor partido ambiental de la evolución tecnológica y que tenga en cuenta que la evolución demográfica debe estar en armonía con el cambiante potencial productivo del ecosistema. Equitativo, para que garantice a todos la capacidad de acceso a los recursos naturales restringidos y que asegure a las generaciones futuras la disponibilidad de los recursos no renovables –o sus alternativas– y la pervivencia de las especies vegetales y animales.

La Declaración del Milenio, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año 2000, al indicar los valores y principios que inspiran tan importante declaración, se refieren al respeto de la naturaleza como uno de ellos. Así, se señala que es necesario actuar con prudencia en la gestión y ordenación de todas las especies vivas y todos los recursos naturales, conforme a los preceptos del desarrollo sostenible. Solo así –dice el documento–, podremos conservar y transmitir a nuestros descendientes las inconmensurables riquezas que nos brinda la naturaleza. Es preciso, por tanto, modificar las actuales pautas insostenibles de producción y consumo en interés de nuestro bienestar futuro y en el de nuestros descendientes.

El concepto de desarrollo sostenible reclama mayor equidad y justicia, una visión integrada del desarrollo en contraste con la tradicional sectorización de las políticas ambientales. El desarrollo sostenible no es un concepto exclusivamente ambiental, sino que es un triángulo de equilibrios entre lo ambiental,

¹¹ LOZANO, Blanca: *Derecho Ambiental Administrativo*. Dykinson. Madrid, 2000.

lo económico y lo social, cuyo resultado es la solidaridad. Así, la Declaración de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible asume una responsabilidad colectiva para avanzar y fortalecer los pilares independientes y mutuamente reforzados del desarrollo sostenible –desarrollo económico, desarrollo social y protección ambiental– a nivel local, nacional, regional y global¹². Por ello, una política ambiental basada en una visión global de los problemas es absolutamente necesaria para encarar el reto del desarrollo sostenible.

El proyecto de Constitución Europea¹³ dedica toda una sección, la quinta, al medio ambiente. En ella se determina la política de la Unión en el ámbito del medio ambiente, señalando los objetivos y principios fundamentales, orientadas al desarrollo equilibrado de sus regiones. Y la Carta de los Derechos Humanos Emergentes¹⁴, bajo el lema de los derechos humanos en un mundo globalizado, del Fórum de las culturas 2004 en Barcelona, en el artículo 3 establece el derecho a habitar el planeta y al medio ambiente, de esta forma:

Todo ser humano y los pueblos en que se integran tienen derecho a vivir en un medio ambiente sano, equilibrado y seguro, a disfrutar de la biodiversidad presente en el mundo y a defender el sustento y continuidad de su entorno para las futuras generaciones.

Como afirma MAYOR ZARAGOZA, el desarrollo sostenible está llamado a ser uno de los conceptos más importantes en el siglo XXI. Del compromiso con el desarrollo sostenible depende en gran medida el futuro mismo de la Humanidad¹⁵.

Destacamos que en este contexto las cuestiones medioambientales están condicionando los procesos de toma de decisiones económicas, pues inciden en

¹² LOPERENA ROTA, Demetrio: *Desarrollo sostenible y globalización*. Thomson-Aranzadi. Navarra, 2003.

¹³ Constitución para Europa, Comunidades Europeas, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2004.

¹⁴ www.forumbarcelona2004.com.

¹⁵ MAYOR ZARAGOZA, Federico: «Prólogo». En: *Desarrollo sostenible y protección del medio ambiente*, Civitas. Sebastián Félix UTRERA CARO y José Luis PIÑAR MAÑAS, coords. Madrid, 2002.

los niveles de desarrollo sostenible de muchos países. De ahí que sea preciso compatibilizar el progreso económico con la conservación ambiental. Pero también la concienciación de la protección del medio ambiente debe evitar que el factor medioambiental no reste competitividad al tejido productivo.

En este escenario, podemos señalar que el capital social es también articulador del desarrollo sostenible. Puede decirse que es un nuevo hallazgo de las ciencias del desarrollo y abarca cuatro dimensiones: los valores éticos dominantes en una sociedad, su capacidad de asociatividad, el grado de confianza entre sus miembros y la conciencia cívica¹⁶. En conjunto, estos valores generan en una sociedad el clima de confianza y el tejido social apropiado para que los miembros de la misma estén en capacidad de trabajar en grupos y organizaciones a fin de lograr objetivos comunes. Una expresión fundamental del capital social es el aumento de la participación ciudadana¹⁷.

El Documento final de la Conferencia de Naciones Unidas conocida como Río + 20, celebrada en Río de Janeiro en junio de 2012, con el título «El futuro que queremos», se refiere al desarrollo sostenible así:

Resolvemos adoptar medidas urgentes para lograr el desarrollo sostenible. Por lo tanto, renovamos nuestro compromiso en favor del desarrollo sostenible, evaluando los avances realizados hasta el momento y lo que aun queda por hacer en cuanto a la aplicación de los resultados de las principales cumbres sobre el desarrollo sostenible, y haciendo frente a las dificultades nuevas y emergentes. Expresamos nuestra firme decisión de abordar los temas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, a saber, la economía verde en el contexto del desarrollo

¹⁶ KLIKSBERG, Bernardo: «Capital social, ética y desarrollo: los desafíos de la gobernabilidad democrática». *Seminario Internacional sobre Capital Social, Ética y Desarrollo*, 25 y 26 de junio. UNIMET. Caracas, 2003.

¹⁷ VILLEGAS MORENO, José Luis: «La participación de los ciudadanos en la vida local. Su configuración en el nuevo ordenamiento municipal venezolano». En: *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* (REALA). N°s 298-299. INAP-MAP. Madrid, 2005.

sostenible y la erradicación de la pobreza, y el marco institucional para el desarrollo sostenible¹⁸.

La Encíclica *Laudato sí*¹⁹ –sobre cuidado de la casa común– también se refiere al desarrollo sostenible así: «... el desafío urgente de proteger nuestra casa común incluye la preocupación de unir a toda la familia humana en la búsqueda de un desarrollo sostenible e integral, pues sabemos que las cosas pueden cambiar».

3. Objetivos del desarrollo sostenible 2015-2030

Los líderes mundiales se comprometieron en la 70ª Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU) a luchar por un mundo más justo e igualitario, en una agenda que comprende 17 objetivos y 169 metas para un mundo sostenible²⁰. La agenda tiene un plazo de desarrollo de 15 años, es decir, para el 2030 las naciones deben haber cumplido con:

1. Fin de la pobreza: Erradicar la pobreza en todas sus formas en todo el mundo. El principal reto es acabar con la pobreza extrema, es decir, que nadie en el mundo viva con menos de 1,25 dólares al día en 2030. También se contempla la implementación, a nivel nacional, de sistemas de protección social orientados a mejorar la situación de los más vulnerables dentro de cada país.

2. Hambre cero: Poner fin al hambre, conseguir la seguridad alimentaria y una mejor nutrición, y promover la agricultura sostenible. Este objetivo establece erradicar el hambre en mundo, que actualmente padecen 800 millones de personas. Para 2030, se pretende haber acabado también con la desnutrición y la malnutrición, sobre todo, entre los niños, las adolescentes, las mujeres embarazadas y lactantes y las personas mayores.

¹⁸ www.un.org.

¹⁹ www.vatican.va.

²⁰ <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/69/L.85>.

3. Salud y bienestar: Garantizar una vida saludable y promover el bienestar para todos para todas las edades. Reducir la mortalidad materna e infantil es reto central en la nueva agenda. Este objetivo contempla la necesidad de lograr la cobertura sanitaria universal, acceso a servicios de salud sexual y reproductiva, así como a vacunas y medicamentos «de calidad y asequibles». En el terreno de la lucha contra las enfermedades fija el fin del SIDA, la tuberculosis, la malaria y las enfermedades tropicales desatendidas.

4. Educación de calidad: Garantizar una educación de calidad inclusiva y equitativa, y promover las oportunidades de aprendizaje permanente para todos. Que todos los niños tengan una enseñanza primaria y secundaria completa, gratuita, equitativa y de calidad que produzca resultados de aprendizajes pertinentes y efectivos.

5. Igualdad de género: Alcanzar la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas. Poner fin a todas las formas de discriminación y violencia de género, así como erradicar prácticas nocivas, como el matrimonio infantil y forzado o la mutilación genital femenina.

6. Agua limpia y saneamiento: Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos. Agua para todos, pero asequible y limpia, libre de contaminación y gestionada de manera sostenible para 2030.

7. Energía asequible y no contaminante: Asegurar el acceso a energías asequibles, fiables, sostenibles y modernas para todos. Este objetivo busca que aumenten las personas con acceso a fuentes de energía asequibles e incrementar el porcentaje de la energía consumida que procede de fuentes renovables.

8. Trabajo decente y crecimiento económico: Fomentar el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo, y el trabajo decente para todos. Se establece «mantener el crecimiento económico per cápita de conformidad con las circunstancias nacionales». El otro gran reto incluido en este objetivo es que todo el mundo tenga un empleo decente para 2030.

9. Industria, innovación e infraestructura: Desarrollar infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible, y fomentar la innovación. Promover una industrialización inclusiva y sostenible y, a más tardar en 2030, aumentar de manera significativa la cuota de la industria en el empleo y el producto interno bruto, de acuerdo con las circunstancias nacionales, y duplicar su participación en los países menos adelantados.

10. Reducción de las desigualdades: Reducir las desigualdades entre países y dentro de ellos. Este objetivo no solo llama a reducir la brecha entre países ricos y pobres, haciendo que estos últimos mejoren su situación económica; sino que también incluye una meta para luchar contra la desigualdad existente –y creciente– entre la clase socioeconómica más alta y la más baja de los países desarrollados.

11. Ciudades y comunidades sostenibles: Conseguir que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. Este objetivo incluye: asegurar el acceso a viviendas y servicios básicos adecuados y asequibles, mejorar los barrios marginales, implementar sistemas de transporte seguros, reducir el número de muertes por desastres y el acceso universal a zonas verdes.

12. Producción y consumo responsable: Garantizar las pautas de consumo y de producción sostenibles. En este objetivo se contempla desde reducir el desperdicio de alimentos o la cantidad de desechos que se generan, hasta la ordenación y uso eficiente de los recursos naturales.

13. Acción por el clima: Tomar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos. Con este objetivo se busca mejorar la educación, la sensibilización y la capacidad humana e institucional en relación con la mitigación del calentamiento global, así como para reducir los riesgos relacionados con el mismo.

14. Vida submarina: Conservar y utilizar de forma sostenible los océanos, mares y recursos marinos para lograr el desarrollo sostenible. Ante la urgencia de preservar los ecosistemas marinos, las siete metas de este objetivo tiene

una fecha de cumplimiento más temprana: 2020. Para ese año, propone prevenir y reducir la contaminación marina de todo tipo, reducir al mínimo los efectos de la acidificación de los océanos y reglamentar la actividad pesquera en aras de reducir la sobre explotación.

15. Vida de ecosistemas terrestres: Proteger, restaurar y promover la utilización sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar de manera sostenible los bosques, combatir la desertificación y detener y revertir la degradación de la tierra, y frenar la pérdida de diversidad biológica. Este objetivo tan amplio se desarrolla, además, en nueve metas encaminadas a detener y revertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica, cuyo cumplimiento está previsto para 2020.

16. Paz, justicia e instituciones sólidas: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles. Entre las metas de este objetivo destacan reducir considerablemente todas las formas de violencia y garantizar la igualdad de acceso a la justicia.

17. Alianzas para lograr los objetivos: Fortalecer los medios de ejecución y reavivar la alianza mundial para el desarrollo sostenible. Este objetivo, con 19 metas, recuerda, entre otras cosas, el compromiso de destinar el 0,7 % del PIB a la ayuda al desarrollo y llama a «movilizar recursos financieros adicionales procedentes de múltiples fuentes» para los países pobres.

4. Tensión medioambiente-desarrollo

Como sostiene LOZANO, en la tensión medio ambiente-desarrollo puede decirse que radica la esencia de la problemática ambiental moderna. Se trata de dos valores que, aunque parecen enfrentados, se hallan en realidad íntimamente relacionados, pues ambos, debidamente armonizados, son igualmente necesarios para el logro de una digna calidad de vida²¹. Como afirma el Preámbulo

²¹ LOZANO: ob. cit.

de la Constitución, es indispensable proteger «el equilibrio ecológico y los bienes jurídicos ambientales como patrimonio común e irrenunciable de la humanidad», pero, al mismo tiempo, resulta hoy evidente que sin una preservación de los recursos naturales, sin «una utilización racional de los mismos» como postula el artículo 127 constitucional, se niega no solo el disfrute humano de la naturaleza que forma parte importante de la calidad de vida, sino la misma posibilidad de mantener un desarrollo económico a largo plazo, dado que el medio ambiente es la fuente de todos los recursos físicos indispensables para el desarrollo y tanto las dotaciones de recursos no renovables como la capacidad de regeneración de los renovables son limitadas. Por eso, la única forma perdurable de desarrollo económico es la que se conoce como desarrollo sostenible, consistente en asegurar la satisfacción de las necesidades del presente sin comprometer el futuro de ulteriores generaciones.

El Tratado de la Unión Europea, firmado el 2 de febrero de 1992 en Maastricht, introdujo como objetivo primordial de la Comunidad promover un crecimiento sostenible que respete el medio ambiente (artículo 2) y a la consecución de este objetivo se dirigen las medidas y líneas de actuación previstas en el Quinto Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible, aprobado por Resolución del Consejo de 1 de febrero de 1993, en el que se parte del reconocimiento de la interrelación existente entre desarrollo económico y preservación del medio ambiente:

Todas las actividades humanas repercuten sobre el mundo biofísico que, a su vez, repercute sobre ellas. La capacidad de controlar esta interrelación condiciona la continuidad en el tiempo de las distintas formas de actividad y del potencial de desarrollo económico y social. El éxito a largo plazo de las iniciativas comunitarias más importantes como son el mercado interior y la unión económica y monetaria va a depender del carácter sostenible de las políticas industrial, energética, agraria, de transporte y de desarrollo regional, pero todas y cada una de estas políticas, tanto aisladamente como cuando entran en contacto unas con otras, dependen, a su vez, de la capacidad de carga del medio ambiente.

El Tribunal Constitucional español se ha planteado en diversas ocasiones la relación entre medio ambiente y desarrollo, y ha afirmado desde un principio «la necesidad de compaginar en la forma que en cada caso decida el legislador competente la protección de ambos bienes constitucionales: el medio ambiente y el desarrollo económico» (sent. 64/1982, de 4 de noviembre). Tal armonización no resulta, como es obvio, fácil de realizar, pues en una economía de mercado el logro del beneficio económico prima desde la perspectiva individual sobre el perjuicio colectivo que se causa al medio ambiente como recurso común.

El Tribunal Supremo de Justicia, a través de la Sala Constitucional, también se ha pronunciado sobre este asunto, aunque de manera sutil en el caso relacionado con el megaproyecto del Tendido Eléctrico en la Selva de Imataca. Ante las reclamaciones del pueblo Pemón, por vía de amparo constitucional determinó:

... ante la denuncia de los pueblos indígenas de que los megaproyectos causaron daño a su ecosistema y a sus relaciones con el medio natural, la Sala da valor a los estudios y autorizaciones otorgadas y determina que lo que se debe hacer es garantizar que las condiciones y medidas impuestas por dichas autoridades y dirigidas a minimizar el impacto ambiental sean debidamente cumplidas²².

Esta dificultad es, precisamente, la que hace necesaria la intervención de los poderes públicos en la defensa del medio ambiente, con la adopción de medidas de limitación y control de las actividades nocivas para el entorno y la introducción de técnicas que permitan tomar en consideración los costes ambientales en la actividad económica, incentivando las actividades respetuosas con el medio o incorporando los costes de degradación del entorno en el capítulo de los costes de producción de las empresas de lograr un desarrollo sostenible, apoyándose para ello «en la indispensable solidaridad colectiva».

No siempre resulta posible, sin embargo, conciliar los intereses económicos con los ambientales. En aquellos casos, en los que las agresiones del entorno atentan

²² TSJ/SC, sent. de 16-11-00.

además contra el bien jurídico colectivo medio ambiente contra derechos subjetivos de los ciudadanos, la tensión medio ambiente-desarrollo puede plantearse en términos muy distintos, como una confrontación entre intereses particulares –el interés económico particular y el derecho subjetivo en litigio– o bien, cuando se trata de derechos susceptibles de amparo constitucional –como pueden ser, por ejemplo, el derecho a la vida y a la integridad física, o los derechos a la intimidad personal y familiar y a la inviolabilidad del domicilio–, entre la tutela por los poderes públicos del interés colectivo del bienestar económico y la garantía del derecho fundamental en juego. En relación con estos últimos supuestos hay que recordar que el criterio del equilibrio o adecuada ponderación de los intereses en juego es el que ha seguido el Tribunal Europeo de Derechos Humanos para resolver sobre la posible violación de derechos reconocidos en el Convenio por agresiones de carácter ambiental, apreciando en cada caso concreto si se ha observado por el Estado el deber de garantizar el equilibrio requerido entre los intereses legítimos del individuo y el interés del bienestar económico de la Comunidad en su conjunto (sent. de 21 de febrero de 1990, caso Powell y Rayner vs. Reino Unido; sent. de 9 de diciembre de 1994, caso López Ostra Contra España)²³. En estos casos lo interesante de los fallos es el esfuerzo de la Corte por armonizar el desarrollo económico con los derechos humanos de los particulares. El abuso del medio ambiente no solo atenta contra los derechos humanos de los individuos, sino también contra el desarrollo económico de los pueblos.

El Tribunal Supremo de Justicia, a través de la Sala Constitucional, está abordando este delicado tema, aunque para algunos lo haga desde una perspectiva estrictamente ambientalista²⁴. Efectivamente, al resolver un amparo constitucional interpuesto por un grupo de ciudadanos contra un desarrollo habitacional expresó:

... a los fines de resolver el asunto planteado resulta imprescindible determinar si el ejercicio de los derechos de propiedad, a la libertad económica

²³ *Vid.* LOZANO: ob. cit.

²⁴ Así consta en el voto salvado por el magistrado Pedro RONDÓN, de la sentencia comentada *infra*.

y a la vivienda (...) constituye una violación de los denominados derechos ambientales conforme al artículo 127 de la Constitución (...) Desde esta perspectiva, permitir el ejercicio ilimitado de una actividad económica, el derecho de propiedad o de acceder a una vivienda, sin atender o someterse a las restricciones de carácter constitucional o legal que el ordenamiento jurídico establece, convertiría tales derechos y su tutela judicial, en instrumentos de desigualdad e injusticia y no de garantías fundamentales, en la medida que se obtendría una defensa de derechos particulares, en desmedro del interés general en la preservación de un ambiente ecológicamente equilibrado, circunstancia que el constituyente y el legislador considera contraria a los intereses de la sociedad en contar con medio ambiente seguro y sano...²⁵.

El Documento final de la Conferencia de Naciones Unidas conocida como Río + 20, con el título «El futuro que queremos», se refiere al tema de la economía verde afirmando que cada país dispone de diferentes enfoques, visiones, modelos e instrumentos, en función de sus circunstancias y prioridades nacionales, para lograr el desarrollo sostenible en sus tres dimensiones, que es su objetivo general. A este respecto, considera el documento que la economía verde en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza es uno de los instrumentos más importantes disponibles para lograr el desarrollo sostenible y que podría ofrecer alternativas en cuanto a formulación de políticas, pero no debería consistir en un conjunto de normas rígidas. Pone igualmente de relieve que la economía verde debería contribuir a la erradicación de la pobreza y el crecimiento económico sostenible, aumentando la inclusión social, mejorando el bienestar humano y creando oportunidades de empleo y trabajo decente para todos, manteniendo al mismo tiempo el funcionamiento saludable de los ecosistemas de la Tierra. Ratifica que las políticas de economía verde en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza deberán guiarse por todos los Principios de Río, el Programa 21 y el Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo, ajustarse a ellos y contribuir al logro de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente pertinentes, incluidos los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En tal sentido, el docu-

²⁵ TSJ/SC, sent. Nº 601, de 18-05-09.

mento señala que las políticas de economía verde en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza deberán:

- a. Ser compatibles con el Derecho internacional; b. Respetar la soberanía nacional de cada país sobre sus recursos naturales, teniendo en cuenta sus circunstancias, objetivos, responsabilidades, prioridades y margen de acción con respecto a las tres dimensiones del desarrollo sostenible; c. Contar con el respaldo de un entorno propicio e instituciones que funcionen adecuadamente a todos los niveles, con la asignación de una función de liderazgo a los gobiernos y con la participación de todos los interesados pertinentes, incluida la sociedad civil; d. Promover el crecimiento económico sostenido e inclusivo, fomentar la innovación, ofrecer oportunidades, beneficios y empoderamiento para todos y respetar los derechos humanos; e. Tener en cuenta las necesidades de los países en desarrollo, en particular los países en situaciones especiales; f. Fortalecer la cooperación internacional, la cual incluye el suministro de recursos financieros y la transferencia de tecnología a los países en desarrollo y el fortalecimiento de su capacidad; g. Lograr evitar la imposición de condiciones injustificadas a la asistencia oficial para el desarrollo y la financiación; h. No constituir un medio de discriminación arbitraria o injustificable ni una restricción encubierta del comercio internacional, evitar la adopción de medidas unilaterales para afrontar los desafíos ambientales fuera del ámbito de jurisdicción del país importador, y asegurar que las medidas ambientales destinadas a solventar los problemas ambientales transnacionales o mundiales se basen en un consenso internacional, en la medida de lo posible; i. Contribuir a colmar la brecha tecnológica entre los países desarrollados y en desarrollo y reducir la dependencia tecnológica de los países en desarrollo, adoptando todas las medidas oportunas; j. Mejorar el bienestar de los pueblos indígenas y sus comunidades, otras comunidades locales y tradicionales y las minorías étnicas, reconociendo y apoyando su identidad, cultura e intereses, y evitar poner en peligro su patrimonio cultural, sus prácticas y sus conocimientos tradicionales, preservando y respetando los enfoques no orientados al mercado que contribuyan a la erradicación de la pobreza; k. Mejorar el bienestar de las mujeres, los niños, los jóvenes, las personas con discapacidad, los pequeños agricultores y los agricultores de subsistencia, los

pescadores y quienes trabajan en empresas pequeñas y medianas, y mejorar los medios de vida y el empoderamiento de los pobres y los grupos vulnerables, en particular en los países en desarrollo; l. Aprovechar al máximo el potencial de las mujeres y los hombres y asegurar que su contribución se realice en condiciones de igualdad; m. Promover actividades productivas en los países en desarrollo que contribuyan a la erradicación de la pobreza; n. Atender las preocupaciones que suscitan las desigualdades y promover la inclusión social, incluidos niveles mínimos de protección social; o. Promover modalidades sostenibles de consumo y producción; p. Perseverar en el empeño de superar la pobreza y la desigualdad mediante la adopción de enfoques inclusivos y equitativos del desarrollo.

5. Configuración en el ordenamiento venezolano

La Constitución venezolana de 1999 se refiere al desarrollo como sustentable desde la Exposición de motivos, como objetivo fundamental de la acción del Estado. De igual forma, el Preámbulo recoge este concepto al referirse al equilibrio ecológico y los bienes jurídicos ambientales como patrimonio común e irrenunciable de la humanidad. El artículo 299 señala la «sustentabilidad» como fin esencial del sistema socioeconómico. El artículo 127 al determinar la orientación de las políticas de ordenación del territorio determina la variable ambiental como fundamental, que estará regida por los principios del desarrollo sustentable.

Así las cosas, y siguiendo al maestro MARTÍN MATEO, diremos que el desarrollo sostenible es un principio jurídico también, un megaprincipio. Señala que va más allá de la mera armonización de la economía y la ecología, incluye valores morales relacionados con la solidaridad²⁶.

La Ley Orgánica del Ambiente²⁷ se refiere al desarrollo sustentable en el artículo 1, estableciéndolo como marco general del deber del Estado como gestor del ambiente. El artículo 3 define desarrollo sustentable como:

²⁶ MARTÍN MATEO: ob. cit.

²⁷ *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 5833 extraordinario, de 22-12-06.

El proceso de cambio continuo y equitativo para lograr el máximo bienestar social, mediante el cual se procura el desarrollo integral, con fundamento en medidas apropiadas para la conservación de los recursos naturales y el equilibrio ecológico, satisfaciendo las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las generaciones futuras.

El artículo 22 establece que la planificación del ambiente tiene que hacerse en el marco del desarrollo sustentable. El artículo 23 al señalar los lineamientos para la planificación del ambiente se refiere también al uso sustentable de los ecosistemas y a la adecuación de tecnologías compatibles con el desarrollo sustentable. El artículo 24 concibe la planificación del ambiente como parte del proceso de desarrollo sustentable del país. El artículo 29 considera que los criterios e indicadores de sustentabilidad son instrumentos para la planificación del ambiente. El artículo 30 al recoger los lineamientos del Plan Nacional del Ambiente incluye el uso sustentable de los recursos naturales y los principios de sustentabilidad. El artículo 34 ubica la educación ambiental bajo la premisa del desarrollo sustentable. El artículo 35 al establecer los lineamientos para la educación ambiental se refiere a vincular al ambiente con la sustentabilidad en un marco de desarrollo sustentable. El artículo 36 refiere los procesos permanentes de educación ambiental para lograr el desarrollo sustentable. El artículo 42 exige a las asociaciones en la gestión del ambiente tener por norte el desarrollo sustentable. El artículo 45 determina la contribución de los ecosistemas para el desarrollo sustentable. El artículo 50 consagra la necesidad de garantizar la sustentabilidad en el aprovechamiento de los recursos naturales y de la diversidad biológica. El artículo 56 también establece la relación entre el ciclo hidrológico y la sustentabilidad. El artículo 77 al referirse al control ambiental por la Autoridad Nacional Ambiental determina que se garantice el desarrollo sustentable. El artículo 102 vincula los incentivos económicos en materia ambiental, pero para garantizar el desarrollo sustentable.

El Tribunal Supremo de Justicia también ha empezado a reflejar este fenómeno. En efecto, en el caso del municipio Sotillo del estado Anzoátegui, el alcalde solicitó ante la Sala Constitucional la revisión de una sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, alegando que dicha sentencia

estaba de espaldas al derecho de protección del medio ambiente y el desarrollo sustentable. La Sala determinó que la Corte distrajo su atención al no haber analizado el planteamiento sobre protección ambiental y derechos ambientales como derechos de tercera generación, en el caso debatido judicialmente. Así estableció:

... en la Constitución se consagra de manera novedosa y de avanzada la obligación del Estado de proteger el medio ambiente, como parte integrante de los llamados derechos de tercera generación pues su protección no solo propende a favorecer a un grupo determinado en un momento determinado, sino al colectivo y para generaciones presentes y futuras, de allí la enorme responsabilidad de los operadores de justicia llamados a ponderar los derechos individuales frente al colectivo, máxime en el caso de autos por tratarse de una zona enclavada dentro de un territorio declarado como Parque Nacional²⁸.

Concluimos esta colaboración con una referencia al pensamiento del maestro MARTÍN MATEO sobre el desarrollo sostenible, deseando que este sea la hoja de ruta para la consolidación del mismo en el ordenamiento venezolano:

No se trata de instaurar una especie de utopía sino, sobre bases pragmáticas de hacer compatible el desarrollo económico necesario para que nuestros congéneres y sus descendientes puedan vivir dignamente con el respeto de un entorno biofísico adecuado, una suerte de equilibrio entre el progreso tecnológico e industrial con la conservación de la naturaleza...²⁹.

* * *

²⁸ TSJ/SC, sent. N° 1736, de 25-06-03.

²⁹ MARTÍN MATEO: ob. cit.

Resumen: El autor, después de obsequiarnos una emotiva semblanza del maestro MARÍN MATEO, desarrolla el tema del desarrollo sostenible. Para ello expone su concepto, sigue indicando los puntos de la agenda mundial para el desarrollo sostenible al 2030, describe la tensión ambiente-desarrollo y, finaliza, con su regulación en el ordenamiento patrio. **Palabras clave:** desarrollo sustentable, desarrollo sostenible, ambiente, desarrollo. Recibido: 07-11-16. Aprobado: 28-11-16.