

¿Puede un país sin Estado de Derecho ejercer la gobernanza ambiental? Caso Venezuela

Alberto BLANCO-URIBE QUINTERO*

Sumario

- 1. La gobernanza, el Estado de Derecho y el ambiente**
- 2. Un ente rector de enfoque técnico y con visión de gestión ambiental y desarrollo sustentable**
- 3. Un ministerio ideologizado –ideologizante– no protege el ambiente. Conclusión**

1. La gobernanza, el Estado de Derecho y el ambiente

La comunidad internacional, como reflejo del avance de las ciencias políticas y jurídicas y desde el notable abanderamiento de la Organización de Naciones Unidas (ONU)¹, ha venido acuñando el novedoso concepto de gobernanza o gobernabilidad, considerado hoy en día no solo como un principio general, sino incluso como uno de los más recientes derechos humanos.

Pero no debe confundirse la idea de gobernanza con la situación en la cual existe en la sociedad, a cualquier precio, digamos orden público y seguridad en sentido amplio. No. Es por ello que la ONU preconiza como gobernanza solamente aquella sobreentendida como «buena» y «democrática», es decir,

* **Universidad Central de Venezuela**, Abogado, *Magna Cum Laude*; Especialista en Derecho Administrativo; Profesor Agregado. **Universidad de Estrasburgo**, Postgrado Derecho Ambiental. **Universidad de Castilla-La Mancha**, Postgrado en Derechos Humanos. **Universidad Católica Andrés Bello**, Profesor de postgrado. @Alberto-BUQ albertoblancouribe@gmail.com.

¹ *Vid.* <http://www.un.org/es/globalissues/governance/>.

en la medida en que la acción de los poderes públicos –Legislativo, Ejecutivo y Judicial– de un Estado se caracterice por el fomento cierto y sincero de valores esenciales y principios generales del sistema político y del ordenamiento jurídico, como lo son la equidad, la participación ciudadana, el pluralismo político, la transparencia y rendición de cuentas, la responsabilidad, el respeto de los derechos humanos y el Estado de Derecho².

En consecuencia, se parte de la trascendental figura del Estado de Derecho desde la indefectible perspectiva republicana y humanista surgida del Iluminismo o de la Ilustración³, que implica un esquema efectivo de separación e independencia de los poderes públicos, en un sistema de pesos y contrapesos, y ello como garantía del respeto y goce cierto de los derechos humanos y de las libertades ciudadanas, dentro de los cuales destaca el derecho a la buena administración o derecho a la gobernanza⁴.

La más elemental conclusión en cuanto al núcleo del constitucionalismo moderno nos lleva a la idea del Estado al servicio de la persona y no –nunca– la persona al servicio del Estado. Lo contrario es la concreción del autori-

² Acerca del Estado de Derecho, ver: Declaración de la reunión de alto nivel de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre el Estado de Derecho en los planos nacional e internacional, <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/67/1>.

³ Véase: Declaración de los Derechos del Buen Pueblo de Virginia de 1776 «artículo 2.- Que todo poder es inherente al pueblo y, en consecuencia, procede de él; que los magistrados son sus mandatarios y sus servidores, y en cualquier momento, responsables ante él», <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2698/21.pdf>; Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 «artículo 16.- Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada ni la separación de poderes establecida, no tiene Constitución», <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/derechos-humanos-emx/article/view/5120/4492>; Declaración de los Derechos del Pueblo de 1811 «artículo 1.- El fin de la sociedad es la felicidad común, y el Gobierno se instituye al asegurarla», «artículo 2.- Consiste esta felicidad en el goce de la libertad, de la seguridad, de la propiedad y de la igualdad de derechos ante la ley», http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/declaracion-de-los-derechos-del-pueblo-de-1811/html/07ae10e4-f450-41ba-a3fb-8fb7cd0e4bec_2.html.

⁴ Hoy en día hay remarcable concierto acerca del surgimiento del principio general y nuevo derecho humano a la buena administración, *vid.* <http://laadministraciondiala.inap.es/noticia.asp?id=1507021>.

tarismo y del totalitarismo en todas sus manifestaciones antilibertarias de derecha o de izquierda.

No en balde la Constitución venezolana formalmente vigente de 1999 (artículos 2 y 3⁵), al consagrar la figura de Estado de Derecho, es decir, del poder público subordinado a la regla de Derecho derivada de la voluntad popular, manifestada en la Constitución y en la ley, consagra la preeminencia de los derechos humanos como un valor superior de su ordenamiento jurídico y de su organización estatal, y el fin último del Estado de asegurar la defensa y el desarrollo de la persona y el respeto a la dignidad humana, siendo uno de sus derechos fundamentales, acorde al artículo 127⁶, el de disfrutar de una vida y de un ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado, lo cual es conocido como el derecho humano al ambiente.

Así, la ONU vincula la gobernanza democrática con la idea de fomentar la protección del ambiente, lo cual no puede desvincularse de los demás derechos humanos, en virtud de los principios de progresividad y de interdependencia de los derechos humanos.

Por tanto, resulta inconcebible la real protección del ambiente en una situación en la que no haya respeto de las libertades públicas, ni disfrute de los derechos humanos, particularmente de los derechos políticos, con énfasis en

⁵ «Artículo 2.- Venezuela se constituye en un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político», y «artículo 3.- El Estado tiene como fines esenciales la defensa y el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad, el ejercicio democrático de la voluntad popular, la construcción de una sociedad justa y amante de la paz, la promoción de la prosperidad y bienestar del pueblo y la garantía del cumplimiento de los principios, derechos y deberes consagrados en esta Constitución».

⁶ «Artículo 127.- Es un derecho y un deber de cada generación 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».

la vigencia palpable del principio de pluralismo político, parte esencial del principio democrático, y disfrute irrestricto notablemente de la libertad de pensamiento y conciencia.

2. Un ente rector de enfoque técnico y con visión de gestión ambiental y desarrollo sustentable

Acorde con el artículo 236.20 de la Constitución, al presidente de la República, como jefe del Poder Ejecutivo, corresponde organizar la composición institucional del Gobierno, mediando la creación de los ministerios que estime pertinente, y fijar sus respectivas competencias, pero, claro, como advierte la misma Constitución, ello dentro del marco fijado por la ley orgánica, que en el presente caso es la Ley Orgánica de la Administración Pública⁷.

Este texto de ley, siguiendo el mandato del artículo 141 de la Constitución⁸, que ordena el sometimiento pleno de la Administración Pública a la ley y al Derecho, en su artículo 4 prevé el principio de legalidad⁹, obligando a que la actuación de la Administración Pública, por órgano de sus distintos ministerios y demás entidades públicas, sea en garantía y protección de las libertades públicas, lo cual es de suyo lo propio de un régimen político-jurídico que pretenda ser calificado como democrático.

En virtud de lo anterior, todo ministerio creado debe, indefectiblemente, responder a los valores superiores del ordenamiento jurídico y de la organización estatal del país, ordenamiento este que, como dijimos antes, establece explícitamente la preeminencia de los derechos humanos y el pluralismo político, en el artículo 2 constitucional, y la libertad de pensamiento y

⁷ Contenida en el Decreto N° 1424, del 17-11-14, con rango, valor y fuerza de ley.

⁸ «Artículo 141.- La Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho».

⁹ «Artículo 4.- La Administración Pública se organiza y actúa de conformidad con el principio de legalidad, por el cual la asignación, distribución y ejercicio de sus competencias se sujeta a lo establecido en la Constitución (...) las leyes...».

conciencia en su artículo 61¹⁰; así como los derechos al libre desenvolvimiento de la personalidad y a la igualdad y no discriminación, en sus artículos 20 y 21.1¹¹. Y, conforme con ello, los artículos 127 y 128¹² constitucionales relativos al derecho humano al ambiente, en cuanto a su contenido esencial, precisan que ello ha de ser con la activa participación de la sociedad, que es plural, por tanto sin discriminación alguna, y que la política de ordenación del territorio debe atender, entre otras variables, a las realidades sociales, culturales y políticas de la población, la cual, obviamente, es un universo heterogéneo.

En otras palabras, y, claro, que desde el valor democrático fundamental del pluralismo político, el ente rector de la política ambiental del país, el ministerio especializado en la materia, ha de ser ideológicamente neutral.

También, desde otra perspectiva, llegamos a la misma conclusión, cuando vemos que el artículo 107 constitucional regula el tema de la educación ambiental, disponiendo: «La educación ambiental es obligatoria en los niveles y modalidades del sistema educativo, así como también en la educación ciudadana no formal», y ello sin olvidar que la misma ha de circunscribirse en general dentro del desarrollo del derecho humano a la educación, previsto en el artículo

¹⁰ «Artículo 61.- Toda persona tiene derecho a la libertad de conciencia y a manifestarla, salvo que su práctica afecte la personalidad o constituya delito».

¹¹ «Artículo 20.- Toda persona tiene derecho al libre desenvolvimiento de su personalidad, sin más limitaciones que las que derivan del derecho de las demás y del orden público y social»; y «artículo 21.- Todas las personas son iguales ante la ley, y en consecuencia: 1. No se permitirán discriminaciones fundadas en la raza, el sexo, el credo, la condición social o aquellas que, en general, tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad, de los derechos y libertades de toda persona...».

¹² «Artículo 127.- Es una obligación fundamental del Estado, con la activa participación de la sociedad, garantizar que la población se desenvuelva en un ambiente libre de contaminación, en donde el aire, el agua, los suelos, las costas, el clima, la capa de ozono, las especies vivas, sean especialmente protegidos, de conformidad con la ley»; «artículo 128.- El Estado desarrollará una política de ordenación del territorio atendiendo a las realidades ecológicas, geográficas, poblacionales, sociales, culturales, económicas, políticas, de acuerdo con las premisas del desarrollo sustentable, que incluya la información, consulta y participación ciudadana».

102 constitucional, el cual excluye todo proceso ideologizado e ideologizante, al establecer: «La educación es un derecho humano y un deber social fundamental, es democrática, gratuita y obligatoria. El Estado la asumirá como función indeclinable y de máximo interés en todos sus niveles y modalidades, y como instrumento del conocimiento científico, humanístico y tecnológico al servicio de la sociedad. La educación es un servicio público y está fundamentado en el respeto a todas las corrientes del pensamiento, con la finalidad de desarrollar el potencial creativo de cada ser humano y el pleno ejercicio de su personalidad en una sociedad democrática».

3. Un ministerio ideologizado –ideologizante– no protege el ambiente

No obstante que Venezuela pudo sentirse orgullosa en los años 70 del siglo xx (1977), por haber sido el primer país de América Latina en crear un ministerio especializado en lo que, para la época, se denominó «conservación, defensa y mejoramiento del ambiente», competente para aprobar o desaprobado proyectos de ocupación del territorio y actividades susceptibles de degradar el ambiente cualquiera fuera el promotor, incluso a iniciativa de otros ministerios o entes públicos, particularmente los dedicados a infraestructura y obras públicas, minería y petróleo, al cual se le dio primero el nombre de Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, para luego cambiarlo por Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales, entidad que alcanzó gran prestigio por su calidad técnica y mística de trabajo durante casi 30 años de funcionamiento ejemplarizante, es lo cierto que sus enormes servicios al país y a la comunidad internacional, en el campo de la protección ambiental, se vieron vergonzosamente truncados.

En efecto, no solamente se implementó un proceso de desmantelamiento moral e institucional desde su interior, colocando a la cabeza, como ministros y viceministros, políticos y no técnicos, gente comprometida con proyectos ideológicos más que con la causa ambientalista humanitaria mundial¹³, lo

¹³ Tal como las expresadas, por ejemplo, en la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/>

cual implicó la destitución injusta o una dramática fuga del funcionariado medio de gran experticia técnica y aunados a la idea de gestión ambiental, y la subordinación de la variable ambiental a planes inconsultos con el soberano, tendentes a la expropiación del ambiente y de los bienes ambientales en general, en detrimento de la calidad de la vida de la población, con el fin mezquino de generar recursos económicos rápidos, para ser usados con fines meramente políticos y partidistas.

Así, si bien la Ley Orgánica del Ambiente sufrió una reforma en 2006¹⁴ que preservó su denominación inicial de 1976 y actualizó conceptualmente la idea moderna de gestión ambiental, en sustitución de aquello originario de conservación, defensa y mejoramiento del ambiente, es claramente perceptible que la normativa que desarrollaría el mandato constitucional de participación ciudadana quedó en meras declaraciones principistas y mera retórica, sin que, en realidad, se llegara a concretar nunca el verdadero acceso a la información ambiental y la implantación de mecanismos efectivos de participación ciudadana dentro de los procedimientos de toma de decisiones, por parte de individuos y organizaciones no gubernamentales, factores representativos de la sociedad civil.

Tan grave es esta situación que para muestra un botón: no hace mucho, habiendo ocurrido un derrame derivado de la actividad petrolera estatal en un río del oriente del país, la ausencia de separación de poderes, uno de los pilares del Estado de Derecho, condujo a que el Ministerio Público, en connivencia con el Ejecutivo, obtuviera del sumiso Poder Judicial una «medida cautelar» que prohibía dar cualquier tipo de información sobre el incidente.

INST%2005.pdf; en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/documents/declaracionrio.htm>; y en la Declaración de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible, http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/WSSDsp_PD.htm; todas de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas –con el apoyo técnico del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)–.

¹⁴ *Vid.* http://www.mp.gob.ve/c/document_library/get_file?uuid=8e849b6f-807e-456b-aace-02f6da5782e1&groupId=10136.

Y eso que la Constitución privilegia el derecho a la información y de acceso a los expedientes administrativos, en sus artículos 28 y 143¹⁵, junto con el principio de transparencia¹⁶, estableciendo que se trata de uno de aquellos derechos humanos absolutos que no pueden ser restringidos ni siquiera bajo la declaratoria de un Estado de excepción¹⁷.

Del mismo modo, se observan sentencias de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia que han declarado inadmisibles acciones de amparo constitucional ejercidas por organizaciones no gubernamentales, reivindicando el derecho de petición, sobre la base de que no se debe perturbar el funcionamiento de las entidades administrativas, molestándoles con preguntas y requerimientos de informes. No hay, pues, posibilidad de obtener rendición de cuentas, y mucho menos de hacer valer la responsabilidad funcionarial.

Cuestionemos, entonces, ¿cómo puede efectivamente participar una «ciudadanía» desinformada?

Pero, volviendo al tema, es el caso que mediante Decreto N° 1227, del 3 de septiembre de 2014, sobrevino un cambio lamentable para el ambiente del país, cuando el viejo Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales, cuyo nombre ya había sido modificado después de 2007, en pleno auge del nefasto populismo autoritario –pues desde el Gobierno se contrarió la negativa popular a la reforma constitucional propuesta por el Ejecutivo–, para ser conocido como Ministerio del Poder Popular para el Ambiente, fue suprimido,

¹⁵ «Artículo 28.- Toda persona tiene derecho de acceder a (...) documentos de cualquier naturaleza que contengan información cuyo conocimiento sea de interés para comunidades o grupos de personas», «artículo 143.- Los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a ser informados oportuna y verazmente por la Administración Pública, sobre el estado de las actuaciones en que estén directamente interesados, y a conocer las resoluciones definitivas que se adopten sobre el particular. Asimismo, tienen acceso a los archivos y registros administrativos...».

¹⁶ «Artículo 141.- La Administración Pública (...) se fundamenta en los principios de (...) transparencia...».

¹⁷ «Artículo 337.- (...) podrán ser restringidas temporalmente las garantías consagradas en esta Constitución, salvo las referidas a los derechos a (...) la información...».

para instalar sobre sus cenizas al Ministerio del Poder Popular para Vivienda, Hábitat y el Ecosocialismo, para «consolidar el desarrollo del ecosocialismo».

Obviamente, hubo, como evidente retroceso –y aparte de lo que acá denunciábamos–, que colocar juntos intereses eventualmente en conflicto, como el de infraestructura de vivienda, manejado de manera populista, frente a lo ambiental, que ha llevado a construir en zonas con vocación protectora o de otra índole edafológica.

Posteriormente, mediante Decreto N° 1701, del 7 de abril de 2015¹⁸, luego de apenas siete meses –característico del desgobierno–, se suprime ese ministerio y se crea el actual Ministerio del Poder Popular para Ecosocialismo y Aguas, para –de acuerdo con el Decreto– «fortalecer la ecología del socialismo del siglo XXI», según «las directrices y políticas de la revolución bolivariana», bajo la coordinación de la Vicepresidencia Sectorial de Desarrollo del Socialismo Territorial, siendo su competencia «el ecosocialismo ambiental», y dotado de los Viceministerios de Gestión Ecosocialista del Ambiente, de Gestión Ecosocialista de Aguas y de Manejo Ecosocialista de Desechos y Residuos, con «visión ecosocialista».

Y ¿por qué las aguas por separado? ¿Acaso están fuera del ambiente? O es que ¿son más importantes que los suelos, los bosques, la fauna, la atmósfera, la irradiación solar... o cualquier otro bien ambiental?

Esos decretos no definen lo que entienden por ecosocialismo, pero es obvio que se trata de una posición ideológica¹⁹, no técnica ni científica, por lo que se viola el mandato constitucional de libertad de pensamiento. Acorde con el artículo 25 constitucional: «Todo acto emanado del Poder Público que viole los derechos humanos es nulo» y compromete la responsabilidad de los funcionarios que los hayan dictado o ejecutado.

¹⁸ Vid. http://www.mp.gob.ve/c/document_library/get_file?p_l_id=29946&folderId=7748812&name=DLFE-8822.pdf.

¹⁹ Vid. <https://es.scribd.com/doc/178536723/Michael-Lowy-Ecosocialismo-La-alternativa-radical-a-la-catastrofe-ecologica-capitalista>.

Pero ¿ecosocialismo? Al parecer habría que pasarse por el estado del ambiente, particularmente de la atmósfera y las aguas en los países europeos orientales que quedaron bajo el poder del imperio soviético. Época y lugar en el cual ninguna persona podía objetar el uso indiscriminado del carbón como fuente energética, y mucho menos pedir información al respecto.

Cabe preguntarse, ¿qué pasó con el principio democrático?, ¿qué pasó con el principio de pluralismo político?, ¿qué pasó con la preeminencia de los derechos humanos? y, particularmente ¿qué pasó con los derechos al libre desenvolvimiento de la personalidad, a la igualdad y al libre pensamiento y conciencia?, ¿qué pasó con el principio de supremacía de la Constitución (artículo 7²⁰)?, ¿qué pasó con el principio de legalidad de la Administración Pública o de sometimiento pleno a la ley y al Derecho? y, en definitiva, ¿qué pasó con el Estado de Derecho?...

Conclusión

En Venezuela, no existe Estado de Derecho, pues no hay separación de poderes ni respeto de los derechos humanos. Por ello tampoco puede haber gobernanza ambiental o simplemente gobernanza en absoluto²¹.

Otra evidencia es la sucesiva violación del derecho al ambiente, de la legislación sobre estudios de impacto ambiental y sociocultural y de los derechos de los indígenas a consulta, en lo referente al proyecto bandera del gobierno denominado: «Arco Minero del Orinoco»²².

Y esto solo puede ocurrir por la falta de independencia del Poder Judicial²³. El ciudadano carece de su garante de la libertad.

²⁰ «Artículo 7.- La Constitución es la norma suprema y el fundamento del ordenamiento jurídico. Todas las personas y los órganos que ejercen el Poder Público están sujetos a esta Constitución».

²¹ *Vid.* <http://produccioncientificaluz.org/index.php/cuestiones/article/view/14621>.

²² *Vid.* <http://www.vitalis.net/2017/03/arco-minero-del-orinoco-una-alarma-activa-al-pais/>.

²³ *Vid.* <http://www.accesoalajusticia.org/wp/infojusticia/noticias/la-justicia-no-debe-tener-partido-ni-ideologia/>.

* * *

Resumen: El autor, a través del presente ensayo, se cuestiona sobre si existe actualmente gobernanza ambiental en Venezuela. Para ello parte de reflexionar si efectivamente nos encontramos ante un verdadero Estado de Derecho, pues este es indispensable para hablar de gobernanza y, en especial, de gobernanza ambiental. **Palabras clave:** Gobernanza, Estado de Derecho, ambiente. Recibido: 04-06-17. Aprobado: 30-06-17.