

El lado verde de CAP: nacimiento de la política ambiental en Venezuela

CAP's loan towards green: birth of environmental policies in Venezuela

Claudia C. Sisco Marcano

Resumen

Antes de la década de los setenta, la problemática ambiental era tratada de manera dispersa en Venezuela. No obstante, el impulso que tuvo el tema en el ámbito internacional y la voluntad política durante el primer Gobierno de Carlos Andrés Pérez, hicieron que el país iniciase un proceso de transformación en el área. Esto se vio reflejado, principalmente, en la promulgación de la Ley Orgánica del Ambiente y en la creación del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, los cuales le otorgaron coherencia institucional y legal a la temática ambiental, logrando su incorporación como miembro permanente de la agenda gubernamental.

Palabras clave:

Carlos Andrés Pérez; Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables; Política ambiental

Abstract

Prior to the seventies, environmental issues in Venezuela were treated in a disperse manner. However, international interest and political will in Carlos Andrés Pérez's first mandate led the country towards a transformation process in this area, evidenced mainly through the enactment of the Organic Environmental Law and the creation of the Ministry of the Environment and Renewable Natural Resources. This move brought about institutional and legal coherence to environmental issues, thus enabling this topic to become a permanent element on the government's agenda.

Key words:

Carlos Andrés Pérez; Ministry of the Environment and Renewable Natural Resources; Environmental policies

Recibido: 07-07-03

Aceptado: 15-07-03

INTRODUCCIÓN

Los problemas ambientales, a pesar de que están directamente relacionados con la calidad de vida y la supervivencia, tienen dificultad para ser incorporados en la agenda política. Salvo casos muy puntuales, estos temas no ocupan un puesto importante en los titulares ni en los debates políticos: “La gente, por falta de penetrar en los conceptos, no ha visto la vinculación que tiene lo ambiental con calidad de vida, y la calidad de vida sí es una cosa que levanta roncha política” (Gabaldón, entrevista, 2003).

Sin embargo, en la década de los setenta el tema ambiental no pasó desapercibido. Venezuela venía sufriendo un proceso de desarrollo acelerado y anárquico; el deterioro ambiental, el agotamiento y detrimento de los recursos naturales, la erosión de los suelos eran signos patentes. Diversas medidas de carácter legislativo y ejecutivo se habían tomado, no obstante, el tema ambiental estaba lejos de ser política de Estado.

Durante la primera administración de Carlos Andrés Pérez se logró la consolidación del tema ambiental en la agenda política venezolana, se promulgó la Ley Orgánica del Ambiente y se creó el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. Desde entonces “el tema ambiental ha formado parte importante de las preocupaciones institucionales gubernamentales” (García-Guadilla, 1991:30).

La motivación inicial de este trabajo es descifrar la interrogante de cuánto habían influenciado las organizaciones ambientales en la creación del Ministerio del Ambiente. No obstante, dados los resultados preeliminares de la investigación, que indicaban que la ecuación parecía ser inversa, es decir, que la acción gubernamental generó la creación de asociaciones civiles, se partió de otra pregunta: ¿Cuáles fueron los avances en materia ambiental durante el primer Gobierno de Carlos Andrés Pérez?

Objetivo general

- Establecer los avances en materia ambiental promovidos por el Ejecutivo durante el primer Gobierno de Carlos Andrés Pérez que transcurrió en el período del 12 de marzo de 1974 al 12 de marzo de 1979.

Objetivos específicos

- Establecer los antecedentes que estimularon el interés gubernamental en los asuntos ambientales.

- Explorar la relación gobierno-grupos ambientales durante el período 74-79.
- Determinar las iniciativas en pro del ambiente que realizó la administración de CAP.
- Establecer la dinámica de creación del Ministerio del Ambiente.

EL REVERDECER DE LA POLÍTICA INTERNACIONAL

A finales de los sesenta, la bipolaridad Oriente-Occidente dejaba poco espacio en el ámbito internacional para otras preocupaciones diferentes a la Guerra Fría, por lo que fue sorprendente que se sugiriese e, inclusive, se realizase una conferencia mundial sobre medio ambiente (United Nations Environment Programme, 2002). En 1972 se celebró en Estocolmo la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano. Esta conferencia marcó un antes y un después en la política mundial. A partir de esa época comenzó a desarrollarse una conciencia del tema ambiental como un problema global y muchos estados comenzaron a incluirlo en sus agendas políticas (Gabaldón, 2002; Febres-Cordero y Floriani, 2002; Aguilar, entrevista, 2003).

“El impulso importante de hacer de la temática ambiental un tema de interés nacional y, por supuesto internacional, surge en la conferencia de Estocolmo sobre el medio ambiente humano” (Gabaldón, entrevista, 2003). Venezuela no fue la excepción a esta tendencia mundial. Una preocupación que ya había sensibilizado a algunos, sobre todo a las élites científicas nacionales, comenzó a expandirse a otros sectores, entre ellos el gubernamental.

También en el año 72 un grupo de intelectuales y humanistas de la *Accademia dei Lincei* de Roma advertía sobre el futuro del problema ambiental en el *Informe del Club de Roma sobre la situación de la humanidad*: “El Club de Roma se erigió en uno de los primeros movimientos con preocupaciones concretas en torno a la dimensión planetaria de la cuestión ambiental” (Aguilar Castro, entrevista, 2003). Con anterioridad a la década de los setenta, en Venezuela la administración del tema ambiental se hacía de manera parcial, sobre asuntos específicos y dispersos en diversos ministerios: Agricultura y Cría (MAC), Sanidad y Asistencia Social (MSAS) y Obras Públicas (MOP). De igual forma, se habían promulgado diversas leyes en la materia: Ley de Bosques de 1910, Ley Forestal de Suelos y Aguas de 1965, Ley de Protección a la Fauna Silvestre de 1970, entre otras (Martínez en Marnr, 1978; Gabaldón, 1984; UCAB, 1987).

Así mismo, desde los años sesenta algunos ingenieros forestales y agrónomos del MAC comenzaron un movimiento para la creación de un ministerio del ambiente (Gabaldón, 1984); también, un grupo de diputados en 1969 comenzó el proyecto para una Ley del Ambiente (Gabaldón, entrevista, 2003), sin embargo, ninguna de las dos iniciativas se concretó.

La sociedad civil ambiental¹

Para finales de los sesenta y comienzos de los setenta, las organizaciones ambientales en Venezuela eran básicamente de dos tipos: científico-conservacionistas y comunitarias. Estas últimas debieron esperar la década siguiente para adquirir mayor rango de acción.

Las primeras estaban constituidas básicamente por intelectuales e investigadores interesados en el estudio de la naturaleza y sus recursos (García-Guadilla y Blauert, 1994). Algunas datan, inclusive, de los años treinta y persisten hasta la actualidad como el Centro Excursionista Caracas, la Asociación Scouts de Venezuela y la Colección Ornitológica Phelps (RedAra, 2000). Según explicó José Manuel Hurtado, miembro de la Unión Nacional Ecológica y Social (UNES): “Todas las actividades, de alguna u otra forma, estaban dirigidas a la conservación fuera de las áreas urbanas”. Su acción social más importante era la promoción de jornadas de reforestación y de vigilancia de las aguas (Hurtado, entrevista, 2003).

Estas organizaciones tenían acceso a los medios de comunicación, dado que estaban encabezadas por científicos prominentes, lo que legitimaba sus planteamientos.² Entre estas instituciones están la Sociedad Conservacionista Audubon (de origen estadounidense), la Estación Biológica Rancho Grande (dependencia de la Universidad Central de Venezuela), la Sociedad Conservacionista de Aragua, Sociedad Conservacionista de Sucre, el Fondo Mundial para la Naturaleza (la WWF Internacional), el Grupo Ecológico del Instituto de Zoología Tropical de la UCV, la Sociedad de Ciencias Naturales La Salle y la Asociación Nacional para la Defensa de la Naturaleza.

¹ Cuando se habla de ambientalismo, se utiliza en su sentido más amplio, tal como lo explica García-Guadilla (2001); esto incluye movimientos ecologistas, sociedades de conservación, científicas, juntas ambientales creadas por el Marn y asociaciones de vecinos.

² Véase: Las plantas purifican el aire y si dejaran de hacerlo la humanidad moriría de asfixia (1977, 10 de marzo); Desastre ecológico en Mantecal prevén los científicos (Uzcátegui, 1977, 1° de marzo), y Ministerio del Ambiente debe incluir en sus áreas prioritarias la protección y fomento de la fauna silvestre (1977, 2 de abril).

Una vez electo Carlos Andrés Pérez, antes de la toma de posesión, la Sociedad Venezolana de Ciencias Naturales entregó al presidente el documento “En defensa de los recursos naturales renovables de Venezuela”. En la misma época, en visita del primer mandatario a la ciudad de Mérida, la Universidad de Los Andes le hizo entrega de un proyecto para la creación del Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales Renovables (Aguilar León y Aguilar Castro, 1999).

Estas organizaciones científico-conservacionistas tenían bastante influencia dentro del Estado y fueron reconocidas dentro del discurso del presidente Carlos Andrés Pérez (1974, 27 de mayo): “Y hombres como Uzcátegui Burguera, Tamayo, Lasser, Eichler, Aristiguieta, Blanco y tantos más que desde las universidades, la Sociedad de Ciencias Naturales, la Fundación La Salle y otras instituciones consagran su actividad al estudio de nuestros recursos y a llamar la atención nacional sobre la cada vez más grave crisis ecológica”.

La vinculación de estas organizaciones con el Ejecutivo se puede apreciar también en las declaraciones de Edgardo Mondolfi Otero, presidente de la Asociación Nacional para la Defensa de la Naturaleza, en el artículo “Ministerio del Ambiente debe incluir en sus áreas prioritarias la protección y fomento de la fauna silvestre” (1977, 2 de abril), en el cual exigió mayor prioridad para la protección de la fauna silvestre y, además, anunció su conocimiento de una resolución de prórroga de la prohibición de caza que fue aprobada por el gobierno 14 días después (Losada Rondón, 1977, 16 de abril).

Por otra parte, las asociaciones vecinales o comunitarias tenían en esa época un rango limitado de acción, restringido básicamente a lo local y relacionado con problemas ambientales más inmediatos que afectaban directamente la comunidad, según relató José Moya, miembro fundador de Forja (entrevista, 2003).

Estas organizaciones vecinales tenían poca influencia sobre el Ejecutivo Nacional y muy limitado acceso a la prensa, aunque dada la sensibilidad desarrollada por los medios hacia el tema ambiental, se les otorgaba algún espacio (GSC, 1977, 6 de marzo). “Cuando en el 76 se empiezan a fundar las juntas, ya en Caricuao habíamos hecho un movimiento social importante, fundamentalmente ambientalista” (Moya, entrevista, 2003).

A partir de la promulgación de la Ley Orgánica del Ambiente (1976, 15 de junio: artículo 15) se estimuló la creación de unas juntas ambientales, que luego se consagraron en el Reglamento de la Ley Orgánica del Ambiente sobre las Juntas para la Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente (1977, 18 de abril), en el cual se rige “la constitución, organización y funcionamiento de las Juntas

[...], las cuales constituyen organizaciones al servicio de la colectividad, en la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente mediante el examen, la vigilancia y la fiscalización de las actividades que directa o indirectamente puedan incurrir sobre aquél”, y se otorga al Marnr la competencia para crear las juntas en cada municipio, determinar el número de sus miembros, nombrarlos, así como prestarles ayuda financiera, técnica y jurídica. “En aquel momento se formaron 125 juntas en tiempo récord porque era una moda y todo el mundo quería formar parte” (Moya, entrevista, 2003).

De esta forma, las juntas quedaban fuertemente vinculadas al Estado desde su nacimiento, “el mecanismo era que el Ministerio llegaba, exploraba cuáles eran los líderes ambientalistas y escogía entre ellos, y decía, bueno, yo los voy a constituir a ustedes en una junta”, explicó Arnoldo José Gabaldón, primer ministro del Ambiente, quien evaluó esto como una mala práctica: “Los organismos no gubernamentales tienen fortaleza cuando nacen del centro de la sociedad y por voluntad de la sociedad, no es por un nombramiento [...] El movimiento que quisimos establecer de la sociedad civil no surgió de la sociedad civil, sino que surgió del Estado y eso le pone plomo en el ala” (Gabaldón, entrevista, 2003).

Otro hito importante en el vínculo entre asociaciones de vecinos y ambiente fue la Ley Orgánica de Régimen Municipal, la cual le dio estímulo a “la organización formal y masiva de la población en defensa de su hábitat” (García-Guadilla, 1991). Sin embargo, las actividades y exigencias de las juntas ambientales empezaron a chocar con la burocracia del Marnr “comenzó a producir un fenómeno que es propio de las administraciones centralistas, que es que [los funcionarios del Ministerio] los consideraban como ubicados en la pared de enfrente, cuando tenían que verlos como sus aliados naturales [...] Yo debo confesar que el Ministerio nunca ha estado abierto a la sociedad civil como debería haberlo estado, porque le ha tenido miedo a la sociedad civil” (Gabaldón, entrevista 2003). “Las juntas fueron acusadas por los mismos creadores de subversivas pero es que el ambientalismo es subversivo” (Moya, entrevista, 2003) y el proyecto de las juntas promovidas y coordinadas desde el Estado comenzó con el tiempo a desmoronarse por las mismas circunstancias que lo impulsaron.

En 1978 las juntas se congregaron durante el Primer Congreso de la Conservación Nacional y decidieron formar la Federación de Organizaciones y Juntas Ambientales (Forja), la cual fue separándose del Estado y a la que luego en los años ochenta se le unieron otros grupos ambientales de diverso origen: vecinales, ecológicos e, incluso, conservacionistas.

Ha sido muy poco clara la presión, sobre todo de las organizaciones de base popular-vecinal en la creación del Marnr. A pesar de que José Moya y José Manuel Hurtado explicaron que había sido definitiva la acción de esa sociedad civil, esto no pudo respaldarse con documentos ni siquiera relatos de actividades concretas. Por otro lado, es mucho más patente la influencia de las llamadas sociedades científico-conservacionistas, cuya vinculación directa con el Ejecutivo es mucho más clara y confirmada por documentos, discursos y notas de prensa.

El interés inicial de esta investigación fue conocer cuánto habían influenciado las organizaciones civiles en la creación del Marnr. No obstante, se determinó que la sociedad civil ambiental de base popular tuvo poca influencia porque en esa época era muy débil en el ámbito nacional, casi inexistente, justamente antes de las iniciativas gubernamentales que estimularon su aparición. “En Venezuela, la toma de conciencia ecológica, aun cuando tiene precedentes conservacionistas, viene a concretarse específicamente, en la presente década [los setenta], a través de las pautas señaladas en los mensajes presidenciales [de Pérez] al Congreso de la República” (UCAB, Centro de Investigaciones Jurídicas, 1987:34).

CAP: el lado verde

Durante el primer Gobierno de Carlos Andrés Pérez se inicia lo que Aguilar León y Aguilar Castro (1999) llaman la etapa de sistematización de definiciones de la política ambiental en Venezuela, que va desde 1976 hasta 1989. De acuerdo con la clasificación de estos autores, este período está precedido por una etapa de ensayo y error en la actuación del Estado, y seguido por una etapa marcada por la acción, más que las definiciones teóricas, y que coincide con la crisis que comienza a partir de 1989 hasta la actualidad [1999].

Los dos períodos de Carlos Andrés Pérez han sido muy importantes por sus avances en materia ambiental, en opinión de José Moya, de Forja, y José Manuel Hurtado, de UNES.

“La voluntad política de Carlos Andrés Pérez hacia lo ambiental, eso hay que reconocerlo. La mayor parte del trabajo de creación, de estructuración de todo lo ambiental ha sido durante los dos gobiernos de Carlos Andrés Pérez, es donde ha tenido un mayor auge la política ambiental” (Hurtado, entrevista, 2003).

“Sin duda alguna, los únicos presidentes que han manejado criterios ambientalistas en Venezuela, son los dos más populistas, Carlos Andrés Pérez y Hugo Chávez, pero Carlos Andrés Pérez le lleva una distancia enorme en la producción

de documentos a Chávez, la mayoría de los parques nacionales se dieron con el gobierno de CAP, por razones de presión, no porque el gobierno quería” (Moya, entrevista, 2003).

En los primeros meses de su primer gobierno, el 26 de mayo de 1974, Carlos Andrés Pérez, con motivo de la semana de la Conservación, dictó 10 decretos en materia ambiental: Decreto N° 105 declarando zona protectora a importantes cuencas hidrográficas: río Uribante, río Motatán, fila de Turimiquire, río Santo Domingo, el Torbes, Caparo, piedemonte norte de la cordillera andina, entre otros; Decreto N° 106 de Zona Protectora de Suelos, Bosques y Aguas en la Cuenca del Río Guárico; Decreto N° 107 de Zona de Desarrollo Integral y de Reserva Hidráulica en Barinas y Portuguesa; Decreto N° 108 para enfatizar la educación ambiental en los programas del Ministerio de Educación y otros órganos del Estado; Decreto N° 109 del Refugio de Fauna Silvestre el Estero del Chiriguare; Decreto N° 110 de prohibición de “destrucción de los manglares, el dragado de los canales y fondos marinos”; Decreto N° 111 de Creación del Consejo Nacional de Conservación de los Recursos Naturales Renovables; Decreto N° 112 de Creación de una Comisión Interministerial para la Evaluación y Propuesta de Refugios de Fauna y Parques Marítimos; Decreto N° 113 del Parque Nacional Morrocoy; Decreto N° 114 de Ampliación del Parque Nacional El Ávila y Decreto N° 115 de Zona Protectora de Suelos, Bosques y Aguas en Higuerote, Chirimena, Chuspa, Caruao, La Sabana, Todasana y Osma.

Pérez (mayo, 1974) le dio especial importancia a la temática ambiental, como lo demuestra la instalación del Consejo Nacional de Conservación de los Recursos Naturales Renovables, en la semana de la Conservación y el discurso dado en esa ocasión, donde anuncia: “...oficialmente la apertura de la política frente a la naturaleza, el inicio de un impulso y una acción continua para el rescate ecológico de Venezuela”.

El plan ambiental de Pérez fue, incluso, elogiado por Mostafa K. Tolba, director ejecutivo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Pnuma), quien consideró que en Venezuela se estaba “haciendo vanguardia en las cuestiones de medio ambiente” (Jordán Hernández, 1977).

“Él [Carlos Andrés Pérez] tenía una gran preocupación y proponía crear el mismo año 74 un Ministerio de Agricultura y Cría y de los Recursos Naturales, y yo lo convencí de que ésa no era la salida adecuada y entonces él aceptó y después me dio el mandato de organizar el Ministerio del Ambiente [...] Una iniciativa como ésa no llega a ser exitosa si no es compartida plenamente por el Presidente de la República, y en ese caso, él tenía o tiene una preocupación nata por el problema

de los recursos naturales, allí se encontraron el hambre con las ganas de comer”, relató Arnoldo José Gabaldón (entrevista, 2003).

Dos de los programas más emblemáticos de la gestión de Pérez fueron el de los módulos de Mantecal en Apure y el de la siembra de pinos en Uverito, Monagas. El primero se trató de un plan muy prometedor, basado en una investigación profunda para la implementación de un sistema de diques en el estado Apure, para evitar las inundaciones en época de lluvia y contrarrestar la sequía durante el verano, lo que permitía el pastoreo durante todo el año y aumentaba la productividad de la zona. El segundo, aunque criticado por algunos ecologistas en la actualidad por producir desequilibrios en la flora y la fauna de la región, fue también una importante obra que ayudó al desarrollo económico y ambiental de Monagas en ese momento (Gerbasi, 1977).

Tal como explica Vladimir Aguilar Castro (entrevista, 2003), experto en política ambiental de la Universidad de Los Andes, uno de los mayores fallas de la gestión de Carlos Andrés Pérez fue la ineficacia para hacer cumplir la ley: “Su principal déficit o fracaso (extensivo hasta los gobiernos actuales) es la inexistencia de una política ambiental como política pública, a través de la cual se haga efectiva la norma jurídica”.

Ley Orgánica y Ministerio del Ambiente

El 23 de agosto de 1974 el presidente Carlos Andrés Pérez recibió del Congreso la Ley sobre Conservación, Protección y Mejoramiento del Ambiente. El 2 de septiembre Pérez (en Marnr, 1978) envió una carta a Gonzalo Barrios, presidente del Congreso, con una serie de reconsideraciones que el Parlamento debía tomar sobre la Ley para que se levantara su sanción.

En la carta, CAP (en Marnr, 1978) destacó la importancia de adherirse a los principios de Estocolmo de 1972 sobre la integración entre desarrollo y políticas ambientales. Pérez expuso en su misiva al Congreso cuatro observaciones fundamentales sobre el texto de la ley sancionada: 1) la falta de un tratamiento integral a la problemática ambiental, 2) la falta de coherencia entre el articulado, 3) la dispersión de las competencias ambientales en diversos organismos por la ausencia de uno que centralizara el tema, 4) las diferencias entre las sanciones planteadas y las nuevas propuestas donde la reparación del daño le atañe al agente contaminante.

Carlos Andrés Pérez se comprometió a presentar un nuevo proyecto de ley en octubre de ese año, el cual fue entregado al Senado el 10 de octubre del 74, junto a

un informe que expresaba la necesidad de otorgarle el carácter orgánico a la Ley, dada “la problemática del ambiente como situación general y compleja donde intervienen factores de diversa índole, requiere un tratamiento legislativo coherente, unitario, que enfoque en su conjunto los variados factores intervinientes en el proceso, y armonice y coordine las acciones a desarrollar por distintos órganos, en el propósito común de conservar, proteger y mejorar el ambiente” (UCAB, Centro de Investigaciones Jurídicas, 1987:33).

La Ley Orgánica del Ambiente fue sancionada, finalmente, en 1976 (15 de junio), fundando un marco jurídico para la protección ambiental, abriendo paso a una nueva rama del derecho: “El Derecho Ambiental en Venezuela nació el 15 de junio de 1976” (Delpretti, 1977). Una de las características más importantes de la LOA es su carácter orgánico, pues aunque no derivó directamente de la Constitución de 1961 se quería jerarquizar su importancia y darle preferencia frente a la aplicación de otras leyes.

En la Ley Orgánica del Ambiente se establecen “lineamientos definitorios de la política ambiental como esquemas rectores para la formulación, aplicación e interpretación de todas las otras políticas, leyes y reglamentos relativos a los aspectos sectoriales” (UCAB, Centro de Investigaciones Jurídicas, 1987:34). El objetivo de la ley no es regir de modo fragmentado las relaciones entre el hombre y la naturaleza, sino, por el contrario, establecer un marco jurídico general que sirva de base para erigir las normativas específicas que requiere un tema tan amplio como el ambiental: “La presente Ley tiene por objeto establecer dentro de la política del desarrollo integral de la Nación, los principios rectores para la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente en beneficio de la calidad de la vida” (1976, 15 de junio, artículo 1°).

Uno de los principios más importantes que dicta la Ley, inspirado en la Conferencia de Estocolmo, es el Plan de Desarrollo, armonizado con las políticas ambientales, las cuales deben formar parte del Plan de la Nación (LOA, 1976, 15 de junio). No obstante, algunos expertos señalaron algunos vacíos de la ley, como la ausencia del “principio adoptado universalmente de que quien contamina paga” (Delpretti, 1977).

La Ley Orgánica del Ambiente creó cinco órganos para velar por su cumplimiento: (1) Consejo Nacional de Ambiente, encargado de asesorar, coordinar y planificar desde la Presidencia de la República; (2) Oficina Nacional del Ambiente, entre cuyas atribuciones están las de evaluar y vigilar el Plan Nacional de Conservación, así como coordinar las guarderías y juntas ambientales (esta oficina nunca existió, pues sus atribuciones fueron absorbidas al crearse el Ministerio del

Ambiente); (3) Procuraduría del Ambiente, la cual nunca fue activada, ya que no se dictó la ley correspondiente; (4) Juntas ambientales para incorporar la participación social en las tareas de vigilancia y educación ambiental; (5) Guarderías ambientales, encargadas del “examen, la vigilancia y la fiscalización de las actividades” que puedan afectar el medio ambiente. Están integradas principalmente por la Guardia Nacional y las juntas ambientales. Esto “crea las bases de un sistema de inteligencia ambiental y áreas o sistemas de administración especial” (Cano en Delpretti, 1977).

Bajo esa influencia [de la Conferencia de Estocolmo] sale aprobada en 1976, después de varios intentos, la Ley Orgánica del Ambiente (LOA) [...] En paralelo, empieza a considerarse la creación de un Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales Renovables, de parte del Ejecutivo, y entonces esos estudios se concretan en el proyecto de Ley Orgánica de la Administración Central (LOAC), que introduce el Ejecutivo al Congreso, en 1976, que recoge esas reformas de la administración, entre ellas la creación del Ministerio, y establece sus funciones [...] Hay entre la LOA y la LOAC algunas pequeñas desarmonías, en cuanto que la LOA no prevé el Ministerio del Ambiente, sino una Oficina Nacional del Ambiente. Lo que hace el Ejecutivo es que prácticamente convierte esa oficina, en un ministerio, ¿por qué?, porque el Ejecutivo quiso darle todavía más importancia (Gabaldón, entrevista, 2003).

Entonces, la Ley Orgánica de la Administración Central (LOAC), promulgada en diciembre de 1976, finalmente creó el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables: “Este Despacho debió llamarse Ministerio del Ambiente solamente, pues dicho término es integral, pero los vaivenes del proceso legislativo y la preocupación de los congresantes por el mal estado de conservación en que se encontraban los recursos naturales del país, condujeron al título finalmente adoptado” (Gabaldón, 1984:19).

El Ministerio del Ambiente nació por la necesidad de darle coherencia a las políticas ambientales propuestas por el Ejecutivo. Para esto era necesario la creación de un brazo ejecutor, un organismo con rango ministerial, el cual pudiese centralizar y ejecutar los adelantos logrados en materia legislativa con la Ley Orgánica del Ambiente.

La LOAC determina las competencias del Marnr, entre las que se encuentran la planificación y la realización de los planes para el fomento de la calidad de vida y el ambiente, la protección de los suelos, aguas, bosques, y la conservación y defensa de la flora, fauna, así como de los parques nacionales (1976, artículo 36).

“Está tan silencioso que empiezan a llamarlo el Misterio del Ambiente”, lo publicó *El Nacional* en una mancheta del domingo 27 de febrero de 1977. El nuevo

y primer ministro del Ambiente, Arnoldo José Gabaldón, ya había sido juramentado en enero y al parecer los medios estaban impacientes por escuchar del nuevo despacho. “Sólo podrá entrar en funcionamiento cuando se le dote de los recursos necesarios y esto se espera ocurra el 1° de abril del presente año. Hasta la fecha solamente existe su titular y el Ministerio no tiene vida oficial”, respondió el ministro Gabaldón (1977).

El 22 de marzo se decretó y publicó en Gaceta Oficial el Reglamento Orgánico del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (1977), determinando su organigrama y competencias de las direcciones; el 1° de abril arrancó oficialmente el nuevo órgano rector de la política ambiental en Venezuela, con una rueda de prensa donde se anunciaron las 15 áreas prioritarias que serían atendidas (Castellanos, 1977).

Esos 15 programas, luego de ser sometidos a discusión en un simposio en septiembre, fueron reformulados de la siguiente manera:

1. Prevención y Control de Incendios de Vegetación.
2. Recolección y Disposición Final de las Basuras y otros Desechos Sólidos.
3. Manejo del Recurso Bosque. Control de Talas y Deforestaciones. Manejo de los Recursos Fauna Silvestre y Fauna Acuática Continental.
4. Conservación de Cuencas.
5. Ordenación de la Ocupación del Territorio Nacional.
6. Control de la Contaminación Atmosférica en las Ciudades más Importantes y Áreas de Desarrollo Industrial.
7. Administración Integral de los Recursos Hidráulicos.
8. Control de la Polución de las Aguas, Plantas de Tratamiento de Aguas Servidas.
9. Acueductos Regionales.
10. Prevención y Defensa contra Inundaciones.
11. Proyectos Hidráulicos de Saneamiento y Desarrollo Integral.
12. Parques Nacionales y de Recreación a Campo Abierto de Uso Intensivo.
13. Educación Ambiental y Participación Ciudadana.
14. Desarrollo Profesional y Capacitación Técnica en Materia del Ambiente.
15. Desarrollo de la Normativa Legal en Material Ambiental (Martínez en Marnr, 1978:9-10).

Es notable la influencia de la formación de Gabaldón en ingeniería hidráulica en el desarrollo de estos programas: seis de ellos tratan el recurso agua, mientras sólo uno agrupa los recursos bosque, fauna silvestre y fauna acuática. Tres de los programas estaban diseñados para la adaptación del país a la recién asumida problemática: educación y participación, capacitación y legislación.

Durante el primer año, las actividades del Ministerio estuvieron básicamente dedicadas a labores organizativas a nivel central y regional, así como al arranque de los programas (Martínez, en Marnr, 1978). Luego de la asesoría de expertos

internacionales, se le dio al Ministerio una estructura basada en 4 funciones: investigación, planificación, ejecución y administración. Se optó por una estructura descentralizada, donde hubiese “oficinas zonales más autónomas que permitiesen a nivel regional el desarrollo de la mayor parte de los programas del Despacho” (Gabaldón, 1978).

En el segundo año de vida del Marnr se consolidó definitivamente la organización con presencia en todo el ámbito nacional, la sistematización de los procedimientos y se continuó con la capacitación del personal técnico y profesional necesario para el funcionamiento del organismo. Las labores principales estaban dedicadas a la investigación: “A precisar el inventario de recursos hidráulicos, a levantar los suelos agrícolas; a conocer la meteorología del país, y a clasificar y catalogar los bosques, entre otras actividades [...] a determinar cuál ha sido la evolución histórica de nuestra agricultura, cómo incrementar la productividad de nuestras sabanas, cuáles son las normas para manejar los recursos forestales del sur del Orinoco [...] por citar solamente algunas de las muchas incógnitas que deben despejarse para llevar a la práctica un verdadero proceso de administración ambiental” (Gabaldón, 1979:12). Este trabajo de investigación es catalogado por Buroz Castillo (1998:92) “como uno de los mayores esfuerzos de síntesis geográfica realizados en el país y en Iberoamérica”.

Verde despedida

Como una de sus últimas acciones en pro del ambiente en su primer gobierno, Carlos Andrés Pérez, el 12 de diciembre de 1978, decretó la creación de siete nuevos parques nacionales: Jaua-Sarisariñama, Serranía de la Neblina, Yapacana, Duida-Marahuaca, Península de Paria, Sierra de Perijá y El Tamá. Durante esta gestión ya había creado Morrocoy en 1974, El Guácharo en 1975 y Terepaima en 1976. “En el gobierno de Carlos Andrés Pérez, en el Ministerio del Ambiente, ahí se decretó una superficie de parques nacionales que era mayor que toda la superficie de parques nacionales que existían para la época” (Gabaldón, entrevista, 2003).

Sumando éstos con los de su segundo gobierno, Pérez ha decretado 21 de los 43 parques nacionales de Venezuela, es decir, el 48,83 por ciento. Otro dato curioso que nos revela la importancia que tomó el tema ambiental durante los setenta, es que Rafael Caldera también decretó 10 nuevos parques nacionales, llevando el total a 13, de sólo 3 que existían cuando asumió la presidencia. Así como Pérez, también creó la mayoría de estos parques en los meses finales de su período presidencial (Instituto Nacional de Parques, 2001).

CONCLUSIONES

Las acciones emprendidas por Carlos Andrés Pérez durante su primer gobierno en pro del ambiente, lograron la inclusión del tema ambiental dentro de la agenda política nacional y centralizaron la gestión ambiental que se encontraba dispersa en la administración pública.

Sus logros en esta materia no pueden medirse sólo por su cantidad, sino por su calidad. Se promovieron leyes y se dictaron decretos, pero no es esta sumatoria lo más significativo. La preocupación de Pérez por el ambiente, así como la asesoría de un gran intelectual y ambientalista como Arnoldo José Gabaldón, le legaron al país una política ambiental bien estructurada, que le otorgó a este sector la prioridad que siempre ha requerido.

La influencia de las organizaciones internacionales, en especial de las Naciones Unidas a través del Programa para el Medio Ambiente (Pnuma), han sido guías fundamentales en la evolución, tanto de las políticas gubernamentales como de la sociedad civil. Las cumbres mundiales de Estocolmo 1972, Río de Janeiro 1992 y Johannesburgo 2002 son constantemente mencionadas como influencia fundamental de las tendencias nacionales.

Durante este período también fue importante el estímulo que se le dio a la sociedad civil ambientalista, puesto que, a pesar de que se considere un error el modo como nacieron algunas organizaciones desde el Estado, no cabe duda de que el interés y la acción gubernamental en el tema contribuyeron en buena medida a la formación o consolidación de diversos grupos sensibilizados con la problemática. Sin embargo, la sociedad civil ambientalista promovida desde el Estado, en este caso demostró ser débil, puesto que cuando las juntas comenzaron a presionar y a exigir, el Estado ya no estaba interesado en estimularlas, fue engavetando el proyecto y de 125 sólo sobrevivieron unas pocas en la actualidad. La sociedad civil nacida de esta forma parece condenada al fracaso, porque sobrevivirá mientras sirva a los intereses gubernamentales.

Desafortunadamente, en Venezuela las políticas, que deberían ser planes de largo plazo, no suelen perdurar luego de que se ha juramentado el nuevo presidente. Los logros en legislación ambiental, así como en otras áreas, muchas veces han terminado siendo letra muerta. Quizá un verdadero paso al frente ocurrirá cuando el Estado no sólo se preocupe en sancionar o decretar leyes, sino que se ocupe seriamente de su estricto cumplimiento.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUILAR LEÓN, L.A. y V. AGUILAR CASTRO (1999). “Elementos para una propuesta ambiental para Venezuela”. Manuscrito no publicado. Mérida, Venezuela: Universidad de Los Andes (ULA).

Aprobación del Reglamento de la Ley del Ambiente (1977). *El Nacional*, 16 de abril, p. C-6.

BUROZ CASTILLO, E. (1998). *La gestión ambiental: marco de referencia para las evaluaciones ambientales de impacto ambiental*. Caracas: Fundación Polar.

CASTELLANOS, J.E. (1977). “Defenderé los recursos naturales con el mismo celo con que velé por los 10 mil millones del MOP”. *El Nacional*, 1° de abril, p. C-2.

Decretos N° 105 al 115 (1977). *Gaceta Oficial de la República de Venezuela* N° 30.408, mayo 27.

DELPRETTI, E. (1977). “Tiene vacíos en sus principios la Ley Orgánica del Ambiente y el Proyecto de Ley de Aguas”. *El Nacional*, 9 de marzo, p. C-6.

FEBRES-CORDERO, M. y FLORIANI, D. (2002). “Políticas de educación ambiental y formación de capacidades para el desarrollo sustentable”. Ponencia presentada en el taller de Río a Johannesburgo. La transición hacia el desarrollo sustentable. Perspectivas de América Latina y el Caribe, México. Extraído el 2 de abril de 2003 de http://www.rolac.unep.mx/johannesburgo/cdrom_alc/riomas10/poldeedu.pdf

GABALDÓN, A.J. (2002). “Desarrollo sustentable y democracia”. *Ecoton*, noviembre, 2, 2-5 [Versión electrónica]. Extraído el 14 de abril de 2003 de <http://www.eraagricola.org/ecoton/ecotonnu02.pdf>

_____ (1984). *Política ambiental y sociedad*. Caracas: Monte Ávila Editores.

_____ (1979). *Memoria y Cuenta 1978*. Caracas: Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

_____ (1978). *Memoria y Cuenta 1977*. Caracas: Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

CLAUDIA C. SISCO MARCANO

GABALDÓN, A.J. (1977). “El Ministerio del Ambiente sólo tendrá vida oficial después del primero de abril”. *El Nacional*, 6 de marzo, p. C-2.

GARCÍA-GUADILLA, M. (2001). El movimiento ambientalista y la constitucionalización de nuevas racionalidades: dilemas y desafíos. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, enero-abril, 17, 113-132, Caracas.

GARCÍA-GUADILLA, M., ed. (1991). *Ambiente, Estado y sociedad: crisis y conflictos socio-ambientales en América Latina y Venezuela*. Caracas: Universidad Simón Bolívar, Centro de Estudios del Desarrollo (Cendes).

GARCÍA-GUADILLA, M. y BLAUERT, J., eds. (1994). *Retos para el desarrollo y la democracia: movimientos ambientales en América Latina y Europa*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.

GERBASI, J. (1977). “La siembra masiva de pinos en Uverito y el programa de los módulos de Apure constituyen una experiencia de proyecciones internacionales”. *El Nacional*, 15 de abril, p. C-2.

INSTITUTO NACIONAL DE PARQUES, Inparques (2001). *Parques nacionales*. Extraído el 22 de marzo de 2003 de http://www.inparques.gov.ve/parques_nac/parques_nac.htm.

JORDÁN HERNÁNDEZ, A. (1977). “Venezuela marcha a la vanguardia en cuestiones de medio ambiente”. *El Nacional*, 7 de marzo, p. C-7.

Ley Orgánica de la Administración Central (1976). *Gaceta Oficial de la República de Venezuela* N° 1932 Extraordinario, 28 de diciembre.

Ley Orgánica del Ambiente (1976). *Gaceta Oficial de la República de Venezuela* N° 31.004, 16 de junio.

“Ministerio del Ambiente debe incluir en sus áreas prioritarias la protección y fomento de la fauna silvestre” (1977). *El Nacional*, 2 de abril, p. C-5.

MINISTERIO DEL AMBIENTE Y DE LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES (1978). *Anuario de Derecho Ambiental 1977*. Caracas: Autor.

Plantas purifican el aire y si dejaran de hacerlo la humanidad moriría de asfixia (1977). *El Nacional*, 10 de marzo, p. C-6.

PÉREZ, C.A. (1974). “La conservación, una cita con el destino nacional”. Discurso presentado en la instalación del Consejo Nacional de Conservación de los Recursos Naturales Renovables, Caracas.

REDARA (2000). *Directorio de organizaciones ambientales sin fines de lucro de Venezuela* [CD-ROM]. Caracas: Autor/Fundación Polar.

Reglamento de la Ley Orgánica del Ambiente sobre las Juntas para la Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente. Decreto N° 2.127 (1977). *Gaceta Oficial de la República de Venezuela* N° 31.219, 22 de abril.

Reglamento Orgánico del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (1977). *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, extraordinario, marzo 22.

UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO (UCAB). Centro de Investigaciones Jurídicas (1987). *Régimen jurídico-institucional de la ordenación y administración del ambiente*. Caracas: UCAB.

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME (2002). *Global Environment Outlook 3. El decenio de los setenta: la creación del ambientalismo*. Extraído el 31 de marzo de 2003 de <http://www.unep.org/geo/geo3/spanish/039.htm>

Entrevistas

Aguilar Castro, Vladimir, e-mail, 24 de septiembre de 2003.

Gabaldón, Arnoldo José, Caracas, 11 de abril de 2003.

Hurtado, José Manuel, Valencia, 5 de abril de 2003.

Moya, José, La Guaira, 10 de abril de 2003.