

LA DEFENSA DEL AMBIENTE EN LA GLOBALIZACION ECONOMICA

Alejandro Canónico Sarabia

Especialista en Derecho Administrativo y en Derecho Procesal

Universidad Monteavila

I. APROXIMACION A LA NOCION DE GLOBALIZACION ECONOMICA

Los procesos de globalización económica consisten en los mecanismos para la consolidación de un mercado internacional, donde exista una circulación permanente de productos, activos y servicios, sin mayores restricciones o límites de circulación. Se trata de un proceso de integración progresivo de las economías nacionales a una economía internacional, de manera que su evolución y desarrollo comienza a depender más de los indicadores de los mercados externos y, cada vez menos, de las reglas político-económicas domésticas.

La globalización de la economía procede a través de la liberación comercial, la desregularización de los mercados, la privatización y, en algunos casos, la integración regional, tendiendo a la mercantilización de las relaciones sociales y produciendo un debilitamiento del poder de los Estados nacionales, especialmente de su poder normativo.¹

Este proceso exógeno de la economía se va a manifestar en varias vertientes simultáneamente: las finanzas, la producción, el comercio y la demanda. **La globalización de las finanzas** se verifica en la libre circulación de capitales entre los diferentes países y la existencia de unos mercados financieros integrados e interconectados entre sí a través de medios tecnológicos. **La globalización de la producción** conlleva la fragmentación de los procesos productivos en varios subprocesos que se reparten por todo el mundo en distintos centros de producción siguiendo criterios de rentabilidad. Las grandes empresas tienden a instalar sus fábricas en aquellos países donde el coste de la mano de obra es más barato y desde allí producen bienes que se venden en todo el mundo. Se produce una transnacionalización de la producción de mercancías. **La globalización del comercio**, se manifiesta en un aumento constante de los intercambios comerciales de bienes y servicios entre los diferentes países. La reducción de las barreras proteccionistas al comercio, como los aranceles y las cuotas de importación, ha fomentado la globalización, que ha tenido efectos distintos según el país o el sector económico que se considere. Por último, **la globalización de la demanda** implica la existencia de unas tendencias y pautas de consumo

· Profesor de UMA, UNIMAR y UCAB. Miembro de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo y del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo. email: canonico1511@gmail.com

¹DELPIAZZO, C., "Perspectiva latinoamericana del Derecho Administrativo global", AA.VV. (Coord. V.HERNANDEZ MENDIBLE), en *Desafíos del Derecho Administrativo contemporáneo. Conmemoración internacional del centenario de la cátedra de Derecho Administrativo en Venezuela*, Tomo II, Ediciones Paredes, Caracas, 2009, pp.1275-1286, p. 1277

homogéneas a escala mundial. Se produce una mundialización de los patrones de consumo de mercancías, lo que estimula el crecimiento del comercio y la internacionalización de la producción, que a su vez aumenta el grado de globalización económica.”²

Sobre la base de lo planteado, hay quienes piensan que, la globalización, en su concepción original, vendría a ser como la etapa cumbre del proceso histórico de expansión del capitalismo³, cuyos objetivos centrales son: la libre circulación del capital, bajo la sombra de un solo mercado mundial.

Este proceso de eliminación de barreras comerciales, encontró un aliado perfecto en los avances tecnológicos, sobre los cuales se ha montado para avanzar y profundizarse; estos mecanismos propios de la sociedad de la información y comunicaciones, permiten una integración mundial de varias economías. Por su puesto, que uno de los avances tecnológicos más importantes ha sido el Internet, que nos permite obtener información de cualquier lugar o mercado del mundo en segundos, además de que nos brinda la posibilidad de realizar operaciones comerciales y financieras de manera rápida y segura, sin contar con la posibilidad de la integralidad global de las sociedades internacionales. Permite la presencia virtual de las personas en cualquier lugar, sin necesidad de desplazamiento físico, acercando a los ciudadanos entre sí y con los mercados mundiales. Es pues, la globalización económica el proceso que impulsa, principalmente las grandes transnacionales y algunas naciones, para la creación de un único mercado mundial.

Este fenómeno mundial irresistible, pero controlable, supone la conciencia de las naciones en el papel que les corresponde jugar en estos tiempos, en palabras del profesor Gordillo: “...*Es claro por lo demás que la globalidad del mundo, en las comunicaciones y la economía, incluso en las políticas e ideologías dominantes, no deja lugar para países que elijan quedar como parias de la comunidad internacional...El precio es demasiado caro.*”⁴ Sin embargo, se debe reconocer

² Gran Enciclopedia Británica, Nro. 9, Editorial Planeta, Panamá, 2006, pág. 2881

³“*se entiende por capitalismo un sistema económico y social basado en la propiedad privada de los medios de producción, la búsqueda del máximo beneficio y la acumulación y producción de capital.*” *A partir de la desintegración del bloque comunista en la década de 1990, el capitalismo se ha afianzado económica e ideológicamente, dado que no existe un modelo económico alternativo. Ya se venía gestando un proceso de concentración del capital en grandes empresas que se fusionaban y la influencia de las multinacionales. La aplicación de las nuevas tecnologías y la globalización del mercado y de la producción han supuesto una importante reducción de costes, ya que parte de los procesos productivos se han trasladado a los países del tercer mundo, donde los salarios son más bajos que en los países ya industrializados. En la década de 1990, las tesis del neoliberalismo a ultranza, propugnado por los economistas de la escuela de Chicago, confirmaron el triunfo total y absoluto del capitalismo. Sin embargo, el modelo capitalista actual se enfrenta a graves desequilibrios, tanto en los países desarrollados como en los subdesarrollados. En los primeros no se ha conseguido el pleno empleo y se ha ahondado más la brecha que separa las economías de los países industrializados y los países en vías de desarrollo.*”(Gran Enciclopedia Británica, Nro. 4, Editorial Planeta, Panamá, 2006, p. 1130)

⁴ GORDILLO, A., “La creciente internacionalización del Derecho”, AA.VV. (Coord. V.HERNANDEZ MENDIBLE), en *Desafíos del Derecho Administrativo contemporáneo*, Tomo II, Ediciones Paredes, Caracas, 2009, pp.1287-1305, p. 1297

que la globalización genera –sin dudas- efectos positivos para el desarrollo de la humanidad, pero al mismo tiempo la profundización del proceso sin límites ni control, puede causar afectaciones perjudiciales para algunas naciones.

1. Efectos positivos de la globalización económica

Como se determinara supra, este proceso integrador, en su perspectiva económica, posee muchas ventajas para el desarrollo de los pueblos, como sería:

- i. La disminución de los costos de producción y como consecuencia de ello la oferta de productos a menores precios,
- ii. El aumento de las plazas de empleo en los lugares donde se instalan –principalmente la producción- de las empresas transnacionales,
- iii. La elevación de la calidad de los productos por la competitividad de los empresarios (mayor oferta),
- iv. La mayor accesibilidad a bienes que antes no se podían obtener en algunos lugares oportunidad para las personas de acceder a bienes y servicios,
- v. El constante descubrimiento de nuevas tecnologías que ayudan a la producción, la rapidez y a mejorar la calidad de vida en general de los ciudadanos,
- vi. La globalización genera una contracción espacio-temporal, se acortan las distancias y el tiempo necesario para recorrerlas como consecuencia del desarrollo de las infraestructuras de transporte y de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación, especialmente de internet y de la telefonía móvil del última generación, que permiten trasladar flujos de bienes materiales y de información con una intensidad, un volumen, una rapidez y un coste desconocido en épocas anteriores. Esta gran potencialidad de realización de desplazamiento ha favorecido el comercio mundial y la aparición del turismo de masas a gran escala;
- vii. El libre comercio genera riquezas, lo que redundará en un crecimiento de la economía mundial que facilita el intercambio de tecnologías, lo cual permite mejorar la sanidad, salud, educación, entre otros beneficios colectivos.

2. Desventajas del proceso globalizador de la economía

Como pudimos observar el actual proceso de globalización económica brinda oportunidades para el desarrollo humano, produce reales y concretos beneficios, sin embargo y, aunque resulte un tanto paradójico, este proceso globalizador de la economía, produce algunas desventajas y puede convertirse en un potencial perturbador del mismo desarrollo integral del ser humano que ofrece, veamos:

- i. La globalización puede producir mayor desigualdad económica entre países desarrollados y subdesarrollados, debido a la concentración de capital en unos,
- ii. Al privilegiarse a las grandes empresas, dentro de cada país, se produce desigualdad económica,
- iii. Se ocasiona aumento del desempleo y por lo tanto de la pobreza, en los países que abandonan las grandes empresas por la búsqueda de mano de obra más barata,
- iv. Se presenta una mayor fuga de capitales eventualmente, y
- v. La profundización de la globalización desmedida tiende a producir una afectación del equilibrio ecológico del planeta, por ende, degradación del ambiente⁵ en virtud de la aceleración en la explotación de los recursos

⁵ El contenido mínimo del medio ambiente está integrado por los siguientes elementos: el agua, el suelo y el aire, por lo que las consecuencias ambientales más directas son por la contaminación de la tierra, del agua y del aire, la disminución de la capa de ozono, el recalentamiento de la atmósfera y el aumento del nivel de los mares y océanos.

naturales, como causa de la economía mundial; el efecto invernadero, los alimentos transgénicos, la destrucción de la selva tropical o la erosión y contaminación provocadas por la agricultura intensiva y comercial, son alguno de los efectos que ha producido este proceso ambivalente.⁶

Adicionalmente, se ha reconocido que *“...la pobreza es causa y efecto principal de los problemas mundiales del medio ambiente. Es inútil, por tanto, tratar de encarar los problemas ambientales sin una perspectiva más amplia que abarque los factores que sustentan la pobreza mundial y la desigualdad internacional.”* (Informe Brundtland-1987).⁷

Tradicionalmente, no hemos tenido conciencia, ni al menos control, sobre el uso de los recursos naturales, por considerarlos de abundancia infinita y por su gratuidad o bajo costo, malgastándose en procesos económicos lineales y por tanto no cíclicos o circulares, que luego de las actividades de transformación, producción y consumo, se tornaban en desechos, sin recuperación alguna y con un fuerte daño general al entorno por la utilización de tecnologías que exacerbaban la capacidad regenerativa y auto-depuradora de los medios receptores de los efluentes, vertidos y desechos, con el sólo y egoísta fin de maximizar los beneficios lucrativos.⁸ De ahí que sea preciso compatibilizar el progreso económico con la conservación ambiental. Pero también la conciencia de la protección del medio ambiente debe evitar que el factor medio ambiental no reste competitividad al tejido productivo. *“Tal armonización no resulta como es obvio fácil de realizar, pues en una economía de mercado el logro del beneficio*

⁶ *“...Los cambios se han hecho notorios en la ribera de los ríos, en las áreas rurales y en las ciudades. El informe 2007 del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC por sus siglas en inglés) anuncia un aumento del riesgo de eventos extremos: sequías, inundaciones y tormentas. La evidencia científica recogida en la región es consistente con las predicciones globales que anuncian que estos cambios seguirán ocurriendo y provocarán daños cuantiosos al medio ambiente, a la economía y a la sociedad en su conjunto. Como afirma el Informe mundial sobre Desarrollo Humano 2007-2008, serán los ciudadanos más vulnerables de los países más pobres quienes más sufrirán las consecuencias.”* (BRITO CHECCI, M., “Medio ambiente: su proyección científica, técnica, jurídica y de valores. El compromiso del Derecho”, AA.VV. (Coord. V.HERNANDEZ MENDIBLE), en *Desafíos del Derecho Administrativo contemporáneo. Conmemoración internacional del centenario de la cátedra de Derecho Administrativo en Venezuela*, Tomo I, Ediciones Paredes, Caracas, 2009, pp.717-738, p. 718)

⁷ Informe de la Comisión Mundial del Medio Ambiente y Desarrollo de Naciones Unidas (CMMAD), titulado *“Nuestro Futuro Común”*, fue realizado por la ex Primera Ministra noruega Gro Harlem Brundtland, para las Naciones Unidas (ONU) 1987: *“...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”*.

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N87/184/67/IMG/N8718467.pdf?OpenElement>
consultada el 12/03/14

⁸ BLANCO-URIBE QUINTERO, A., “La idea democrática de participación para la protección del ambiente. Corresponsabilidad en la protección ambiental, una forma de participar”, AA.VV. (Coord. V.HERNANDEZ MENDIBLE), en *Desafíos del Derecho Administrativo contemporáneo. Conmemoración internacional del centenario de la cátedra de Derecho Administrativo en Venezuela*, Tomo I, Ediciones Paredes, Caracas, 2009, pp.799-828, p. 805

*económico prima desde la perspectiva individual sobre el perjuicio colectivo que se causa al medio ambiente como recurso común”.*⁹

Y en este estado necesariamente se debe incorporar a la discusión el asunto del desarrollo sostenible, mediante el cual se pretende crear un modelo económico capaz de generar riqueza y bienestar al mismo tiempo que promueva la cohesión social e impida la destrucción del ambiente. “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...”¹⁰

Entendemos que en el concierto internacional existe una preocupación por estos temas, que se ha traducido en manifestaciones de principios en conferencias internacionales; en particular debemos mencionar, La Declaración del Milenio aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año 2000, en la cual se estableció la necesidad de forjar una alianza global para el desarrollo, capaz de enfrentar los desafíos de la globalización (8vo. Objetivo) y garantizar la sostenibilidad del medio ambiente (7mo. Objetivo), concluyendo en que: “...la sostenibilidad no podrá lograrse con los modelos actuales de consumo y uso de recursos. Los pobres de las zonas rurales son los más afectados por esta situación de degradación ambiental, ya que por lo general, para subsistir dependen de los recursos naturales que tiene a su alrededor. Si bien el éxodo a las zonas urbanas ha reducido la presión sobre las zonas rurales, también ha provocado un aumento del número de personas que viven hacinadas y en tugurios inseguros en las ciudades. Tanto en las zonas urbanas como en las rurales, miles de millones de personas carecen de agua potable y de instalaciones básicas de saneamiento. La superación de estos y otros problemas ambientales hará necesario prestar una mayor atención a la situación de los pobres y establecer un nivel de cooperación mundial sin precedentes.”¹¹

II. EL DERECHO A UN AMBIENTE SANO COMO DERECHO FUNDAMENTAL

El ambiente entendido como sistema que consiste en la reunión de un conjunto de elementos fundamentales donde se integran los organismos vivos, dentro de los que se encuentra el hombre y otros componentes vitales, como el agua, el suelo y el aire, implica precisamente la necesidad de interrelación de todos los elementos para subsistir, no es posible existir como entidad totalmente aislada, por lo que el hombre depende indiscutiblemente del ambiente. Y esto lo convierte en fundamental para la vida del ser humano, lo que amerita indudablemente su regulación protectora, para traducirlo en un derecho, ya sea desde el plano internacional o desde las normas nacionales.

⁹ VILLEGAS MORENO, J., *Derecho administrativo ambiental*, Sin Límite, San Cristóbal, 2009, p. 33

¹⁰ VILLEGAS MORENO, J., *Derecho administrativo... op. cit.*, p. 29

¹¹ <http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf> consultada el 12/02/2014

La evolución de la regulación y protección del ambiente no es muy antigua, apenas se inicia durante los años 1970 y 1980, con el control de la contaminación, en virtud del tratamiento de episodios individualizados de contaminación. Luego se comenzó a hablar de la necesaria protección de la biodiversidad (1990). Y la tercera fase de evolución llega con el cambio climático, donde su enfrentamiento requiere un trato sistémico de todos los problemas ambientales, es decir, requiere una actuación en todos los niveles, desde el control de la contaminación, la protección de las forestas, hasta llegar a la adopción de prácticas más sostenibles en todos los sectores económicos.”¹²

Para tratar de visualizar al ambiente como un derecho, debemos tener claro sus componentes, el profesor Villegas Moreno, nos indica que *“El derecho al medio ambiente adecuado es el derecho a usar y disfrutar de una biosfera con determinados parámetros físicos y biológicos de modo que pueda desarrollarse con la máxima plenitud nuestra persona.”*¹³ Mientras que el profesor Amaya Navas,¹⁴ sostiene que el contenido del derecho al ambiente está determinado por tres factores: en primer lugar, el uso y disfrute común de los bienes ambientales; en segundo lugar, la concepción del medio ambiente como actividad administrativa; y por último, el acceso a la tutela judicial para defender la vigencia de tal derecho. Inmediatamente reflexionamos que la concepción de este nuevo derecho se nos presenta, no como el resultado de un proceso natural de desarrollo social, sino más bien, de maduración y concientización sobre el entendimiento de la importancia del mismo, por su vinculación con la propia existencia de la especie, relacionado -por tanto- directamente con la vida humana.

Se trata de entender que –el ambiente- por su importancia para la existencia de la especie sobre la faz del planeta, es un derecho fundamental per se. Una de las más importantes condiciones para un adecuado nivel de vida de las personas es la de poder gozar de un ambiente sano.¹⁵ Lo que hace del derecho a un ambiente sano un derecho fundamental, sin condiciones, es su dimensión y su relacionamiento frente a la vida misma, razón de ser del Derecho, en general.¹⁶

Vemos como la doctrina considera el tratamiento jurídico del medio ambiente como un derecho humano componente de los llamados “derechos de la tercera

¹² CERSKI LAVRATTI, P., “Cambio climático e iniciativas institucionales en los países amazónicos”, AA.VV, (Edites. A. Grijalba, M.E. Jara y D. Martínez), en *Estado, Derecho y Economía*, Serie Estudios Jurídicos Volumen 35, Corporación Editora Nacional, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, 2013, pp. 232-253, p. 235.

¹³ VILLEGAS MORENO, J., *Derecho administrativo... op. cit.*, p. 66

¹⁴ AMAYA NAVAS, O., *El desarrollo sostenible y el derecho fundamental a gozar de un ambiente sano*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2012, p. 195

¹⁵ El Derecho a gozar de un ambiente sano como derecho fundamental viene respaldado por lo dispuesto en el principio de la Asamblea de Naciones Unidas aprobada en Estocolmo sobre el Medio Humano (Declaración de Estocolmo del 16 de junio de 1972), que expresamente establece: *“el hombre tiene un derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar”*. Y se estableció el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2005.pdf> consultada el 14/03/2014.

¹⁶ AMAYA NAVAS, O., *El desarrollo sostenible... op. cit.*, p. 297

generación”, o “derechos de solidaridad”, que busca la protección del medio en el que se desarrolla la vida humana y que además persigue la salvaguarda del equilibrio ecológico de la Tierra (la cuestión ecológica), junto a otros derechos que conforman esta nueva generación, como son el derecho a la paz, el derecho al desarrollo, la autodeterminación de los pueblos, la propiedad del patrimonio común de la humanidad, los derechos de los consumidores o la libertad informática.¹⁷ Aunque pensamos que su visión como derecho de tercera generación, debe ser revisada y entendida sólo por el momento de su aparición, ya que debemos referirnos a él, como *el derecho de las generaciones* y de la vigencia permanente.

El derecho a gozar de un ambiente sano está íntimamente vinculado con el principio del desarrollo sostenible, se puede afirmar que el desarrollo sostenible es el que determina la naturaleza fundamental del derecho a gozar de un ambiente sano, resulta ser el configurador de su núcleo esencial, porque es el desarrollo sostenible con sus componentes integrales vinculados a lo económico, social y ecológico, el que determina la dimensión del derecho a gozar de un ambiente sano. *“Por ello una política ambiental basada en una visión global de los problemas es absolutamente necesaria para encarar el reto del desarrollo sostenible.”*¹⁸

En este estado, cobra real importancia la noción principista del *“Orden Público Medioambiental”*,¹⁹ que debe ser preservado a toda costa, y que supone la obligación de todos los miembros de la sociedad, de corresponsabilidad entre la administración pública, los grupos empresariales, las organizaciones no gubernamentales, la academia, las empresas y los ciudadanos a colaborar en el desarrollo sostenible, pero bajo la supervisión y el control del Estado. El estado debe cumplir una función estratégica en la implementación del desarrollo sostenible. Y esto tiene que ver con la función general del Estado de preservar el interés colectivo. Siendo que casi todas las actividades humanas generan algún tipo de impacto ambiental o afectación sobre su entorno, por ello se hace necesario incorporar en la conciencia de las personas la idea de la protección del ambiente sobre la base de los principios del desarrollo sostenible de las actividades básicas.

1. El derecho a un ambiente sano y el interés general

Partiendo de la afirmación analizada en el punto anterior, de observar al derecho a un ambiente sano como un verdadero derecho fundamental, por su esencia y vinculatoriedad a la vida humana, debemos concluir en consecuencia *-a priori-* que su defensa y protección forman parte de los intereses generales, que debe preservar y garantizar el Estado; en consecuencia *“...los poderes públicos y, en concreto la Administración, han de servir, no sólo respetándolos, sometidos a ellos por ser Derecho, sino como guía de su actuación para hacer que sean reales y*

¹⁷ LOPERETA ROTA, D., “La posición jurídica del ciudadano ante el medio ambiente”, <http://www.euskomedia.org/PDFAnlt/naturzale/12/12057073.pdf>, consultada el 10 de marzo de 2014.

¹⁸ VILLEGAS MORENO, J., *Derecho administrativo... op. cit.*, p. 30

¹⁹ AMAYA NAVAS, O., *El desarrollo sostenible... op. cit.*, p. 238

eficaces.²⁰ La Administración, por tanto, está llamada a utilizar sus potestades públicas al servicio del interés general, definido en principio –precisamente– por los derechos fundamentales.

Dentro del Estado democrático y social de Derecho y de Justicia,²¹ en el que vivimos, la noción de interés general juega un papel de primero orden, ya que está relacionada con los derechos fundamentales de los individuos y su preservación y aseguramiento estatal. Compartimos la idea del profesor Rodríguez-Arana, quien afirma que la relación entre derechos fundamentales y la cláusula del Estado social de Derecho es muy estrecha y, por lo tanto, condiciona la operatividad del Derecho Administrativo, sobre la base de los derechos fundamentales como principios informadores de todo el ordenamiento jurídico, tomando como norte la centralidad de los derechos fundamentales de la persona, “...que constituyen la proyección jurídica de la centralidad de la noción de la dignidad de la persona”.²²

El derecho a gozar de un ambiente sano, considerándose esencial para la humanidad, determinado como derecho fundamental, se constituye en eje central del interés general, que debe ser protegido por parte el titular del poder público. La protección del ambiente se convierte en causa justificante para intervenir en todo tipo de relaciones. Es el Estado el que debe definir las políticas generales de conservación del ambiente, aplicarlas y fiscalizar su cumplimiento. El interés general más relevante reside en la promoción y efectividad de los derechos fundamentales de la persona a través del quehacer y accionar público de las instituciones del Estado, en su articulación funcional.²³

2. El derecho al ambiental visto desde la Constitución venezolana

La Constitución venezolana de 1999, nos presenta una interesante e integral regulación del tema ambiental y el desarrollo sostenible, asumiendo como modelo un Estado proteccionista y garante de los derechos e intereses vinculados a los aspectos medioambientales de manera global, con un proyecto teórico político claro, lo que se observa en varias disposiciones constitucionales y se desprende del *humus* constituyente, como bien señala el profesor Villegas Moreno: “...*El espíritu de Río estuvo rondando la Asamblea Nacional Constituyente...*”²⁴.

Ya hicimos referencia al artículo 2 constitucional que define la forma de Estado que adopta el país, y menciona los valores superiores que lo orientan, destacando la solidaridad, responsabilidad social y la preeminencia de los derechos humanos, como ruta trazada a seguir por el resto del ordenamiento jurídico y la actuación de los órganos del Poder Público. Pero la pieza central del sistema constitucional

²⁰ MEILAN GIL, J.L., *Categorías jurídicas en el derecho administrativo*, Iustel, Madrid, 2011, p. 186

²¹ El Artículo 2 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, señala: “*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.*”

²² RODRÍGUEZ-ARANA, J., *Interés General, Derecho Administrativo y Estado de Bienestar*, Iustel, Madrid, 2012, p. 163

²³ RODRÍGUEZ-ARANA, J., *Interés General... op. cit.*, p. 148

²⁴ VILLEGAS MORENO, J., *Derecho administrativo... op. cit.*, p. 47

ambiental, es el Artículo 127 del texto fundamental, que consagra el derecho-deber a gozar de un ambiente sano, de la siguiente forma:

*“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.** El estado protegerá el ambiente, la diversidad biológica, los recursos genéticos, los procesos ecológicos, los parques nacionales y monumentos naturales y demás áreas de especial importancia ecológica. El genoma de los seres vivos no podrá ser patentado, y la ley que se refiera a los principios bioéticos regulará la materia.*

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.”

Realmente se trata del planteamiento de un esquema integral de preservación y garantía ambiental, por ello en Venezuela no existe duda alguna de que se trata de un derecho fundamental del ser humano, con carga para el Estado, de protegerlo y garantizarlo, pero al mismo tiempo, el acceso a un ambiente sano, se convierte en un deber para todas las personas en contribuir a la conservación ambiental.

El Artículo **128** constitucional, se refiere a la ordenación del territorio sobre la base de una política que desarrollará El Estado, que atienda a las realidades ecológicas, geográficas, poblacionales, sociales, culturales, económicas, políticas, de acuerdo con las premisas del desarrollo sustentable y la inclusión de la participación ciudadana. Mientras que el Artículo **129**, nos recuerda la necesidad de acompañar estudios de impacto ambiental y sociocultural a las actividades susceptibles de generar daños a los ecosistemas. Y esta misma disposición constitucional, es la que prevé que en los contratos que la República celebre con personas naturales o jurídicas, o en los permisos que se otorguen, que afecten los recursos naturales, *“se considerará incluida aun cuando no estuviere expresa, la obligación de conservar el equilibrio ecológico, de permitir el acceso a la tecnología y la transferencia de la misma en condiciones mutuamente convenidas y de restablecer el ambiente a su estado natural si éste resultare alterado, en los términos que fije la Ley.”*

Así mismo nos encontramos -a lo largo del texto constitucional- con normas que tocan temas ambientales o invocando el principio del desarrollo sostenible. Artículo 299, relativo al régimen socioeconómico del país; El artículo 304, al referirse a la aguas como bienes de dominio público de la Nación; El artículo 305, referido a la agricultura sustentable como base estratégica del desarrollo rural integral y la garantía de la seguridad alimentaria de la población; y el artículo 310, que considera al turismo como una actividad económica de interés nacional, prioritaria relacionada con el desarrollo sustentable.

III. EL DERECHO ADMINISTRATIVO GLOBAL Y SU INFLUENCIA EN LA REGULACION AMBIENTAL

El mismo fenómeno global ha producido que la noción tradicional de soberanía de los Estados en su concepción decimonónica se vaya diluyendo. Y, en consecuencia, el poder público se reorganiza a través de nuevas formas y estructuras plurales y policéntricas. “*Los ordenamientos jurídicos nacionales se enfrentan a problemas que sobrepasan su propia capacidad de resolución. Y sobre los sistemas nacionales se superponen numerosos ordenamientos a distintos niveles.*”²⁵ Pensemos, por ejemplo, en la solución de problemas ambientales globales, como el efecto invernadero, al que no es posible abordar de manera aislada, sino en un contexto de colaboración supranacional.

Esta articulación global necesaria de ordenamientos jurídicos diferentes, situados en distintos niveles de poder, amerita tomar en cuenta factores complejos diferenciados para armonizar y legitimar las relaciones que indefectiblemente se producen. La doctrina considera que existen algunas cuestiones problemáticas, que se deben resolver: *la diversidad sostenible, un núcleo común de principios, y el reconocimiento de un mínimo común de principios superiores*,”²⁶ para lograr la soñada integración jurídica armónica.

Hoy se habla de un *escenario global o espacio global*,²⁷ caracterizado por: i. Un ordenamiento disperso y por carecer de un sistema normativo jerarquizado; ii. Por existir normas de carácter no vinculante, en particular mecanismos de Derecho blando o indicativo (softlaw); y iii. Por la presencia de un constante conflicto de aplicabilidad entre ordenamientos. Y todo esto con motivo de las diversas relaciones que dentro de ese espacio se generan, entre los sistemas nacionales y los ordenamientos “superiores”, sean éstos de carácter supranacional o global. Se puede decir que aun cuando no exista un ordenamiento único u homogéneo, si se observan estructuras e instituciones, aunque dispersas, pero con finalidad de ordenación. En palabras del profesor italiano CASSESE, se debe producir un análisis de convergencia²⁸ y divergencia de los intereses en juego en el espacio global.

El nuevo Derecho Administrativo está en la capacidad de generar respuestas a los planteamientos de estos tiempos, dentro de los que se incluye los efectos del proceso globalizador; recordemos que el Derecho Administrativo ha dejado de ser un Derecho exclusivamente interno o sólo supranacional,²⁹ se ha convertido en Global; “...no es sólo Derecho público, sino también privado; no es ya sólo el

²⁵ CASSESE, S., *Los tribunales ante la construcción de un sistema jurídico global*, Editorial Derecho Global, Sevilla, 2010, p. 15

²⁶ CASSESE, S., *Los tribunales ante... op. cit.*, p. 18

²⁷ CASSESE, S., *Los tribunales ante... op. cit.*, p. 31

²⁸ La convergencia de los Derechos Administrativos impuesta por la globalización, permite hablar de la formación de un “*ius commune administrativum*”, que se encuentra en una constante relación de interacción con los Derechos nacionales, en los cuales se inserta y a los cuales condiciona en influencia recíproca. DELPIAZZO, C., “Perspectiva Latinoamericana del Derecho Administrativo global”, AA.VV. (HERNANDEZ MENDIBLE, V., Coord.) *Desafíos del Derecho Administrativo contemporáneo*, Tomo II, Ediciones Paredes, Caracas, 2009, pp.1275-1286, p. 1279

²⁹ El profesor Carlos Delpiazzo, señala que: “...*existe hoy un Derecho Administrativo internacional relativo a los organismos internacionales, que no es interno a ninguno de los países y que tampoco integra estrictamente el Derecho Internacional Público*”. DELPIAZZO, C., “Perspectiva Latinoamericana ...”, *op. cit.*, p. 1279

*Derecho que controla la aplicación administrativa de las leyes y regula los instrumentos de que ésta sirve, sino el que guía la creación de normas, reglas y soluciones y, más ampliamente, la realización de las amplias políticas públicas que a la Administración contemporánea se le confían.*³⁰

Se verifica así la aparición en escena de un *Derecho Administrativo Global*, determinado por el importante incremento del alcance y formas de la regulación transgubernamental y de la Administración diseñada para enfrentar las consecuencias de la interdependencia resultante de la globalización en áreas tales como la seguridad, el desarrollo, la protección ambiental, la regulación bancaria y financiera, las telecomunicaciones, el comercio de productos y servicios, la propiedad intelectual y los movimientos migratorios, entre otras. En la medida que los ordenamientos jurídicos nacionales, sean desbordados y no sean capaces de resolver los problemas planteados en las mencionadas áreas, emergen sistemas transnacionales de regulación a través de tratados y redes de cooperación, que son implementados mediante órganos administrativos transnacionales que desarrollan función administrativa, cumpliendo con los estándares adecuados de transparencia, participación, toma de decisiones razonadas y legalidad.³¹

Un sector de la doctrina ha agrupado a las denominadas administraciones transnacionales, que operan en el espacio administrativo global multifacético, en cinco tipos de Administración Global,³² flexibles y no excluyentes, a saber: 1. Administración por parte de organizaciones internacionales formales, como es el caso de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (ONU) o la Organización Mundial de la Salud (OMS); 2. Administración basada en la acción colectiva de redes transnacionales de acuerdos de cooperación entre funcionarios reguladores nacionales, generándose relaciones de cooperación horizontal, como es el caso del Comité de Basilea en materia de regulación bancaria y, los expertos de la Organización Mundial del Comercio; 3. Administración distribuida llevada a cabo por reguladores nacionales bajo tratados, redes u otros regímenes de colaboración (administración dispersa), se trata de la incursión de agencias regulatorias nacionales en el espacio administrativo global e influyendo en el comportamiento de los actores extranjeros en determinadas áreas, un ejemplo de ello son las regulaciones ambientales que se ocupan de la preservación de la biodiversidad o de la emisión de gases del efecto invernadero, las cuales hacen parte del espacio global, aun cuando sean producidas por un agente regulador local, sus decisiones conciernen a los gobiernos y al público de otros Estados; 4. Administración por acuerdos híbridos intergubernamentales-privados, como es el caso del órgano regulador de las direcciones en Internet, la *Internet Corporation for Assigned Names and Numbers* (ICANN), inicialmente concebido como un órgano no gubernamental y posteriormente penetrado por representantes de gobiernos con amplios poderes de decisión; y 5. Administración

³⁰ BARNES, J., "Hacia procedimientos administrativos de tercera generación", (Coord. A. Canónico Sarabia), en *Visión actual de los procedimientos administrativos*, Editorial Jurídica Venezolana y CAJO, Caracas, 2011, pp. 49-72, p. 61

³¹ DELPIAZZO, C., "Perspectiva Latinoamericana...", p. 1280

³² KINGSBURY, B., KRISCH, N., STEWART, R., "El surgimiento del Derecho Administrativo Global", en *Res Pública Argentina*, Año 2007, N° 3, p.28

por instituciones privadas con funciones regulatorias, como es el caso de la Organización Internacional para la Estandarización (ISO) o la Sociedad para las Telecomunicaciones Financieras Interestatales Mundiales (SWIFT); aun cuando sus actos no difieren en especie a muchas normas públicas intergubernamentales de carácter no vinculante, muy frecuentemente pueden llegar a ser más efectivas que aquellas.

En lo que respecta al tema específico de la conservación del ambiente, podemos hacer un pequeño catálogo de las administraciones e instrumentos –más conocidos- de aplicación global, para ilustrarnos sobre el esquema regulatorio disperso, con el que se cuenta. Sin duda la organización internacional más importante, que ha mostrado un interés decisivo en los temas ambientales es la Organización de Naciones Unidas³³ y el sistema que ha desarrollado, con su programa central denominado “*Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente*” (PNUMA) con sede principal en Nairobi (Kenia), al cual nos referimos anteriormente, y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que canaliza ayudas para la mejora de la infraestructura ambiental en los países en desarrollo.

Asociadas en el contexto de las iniciativas de las Naciones Unidas, encontramos las siguientes agencias y organizaciones: Organización mundial para la salud (OMS), la Organización para la agricultura y la alimentación (FAO), la Organización mundial de meteorología (OMM), la Organización marítima internacional (OMI), la Comisión oceanográfica internacional (COI), la Agencia internacional para la energía atómica (ALEA), el Grupo de expertos y aspectos científicos de la contaminación marina (GEJAIMP), el Grupo internacional para el cambio climático que agrupa a las agencias con incidencia en esta materia (IPCC), el Banco Mundial (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento) que maneja el Fondo para el Medio Ambiente Mundial.³⁴

En el repaso de los instrumentos internacionales que se han adoptado sobre temas ambientales, podemos destacar: 1. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas, el 16 de diciembre de 1966, en donde se menciona la necesidad de mejoramiento del medio ambiente; 2. La Carta Mundial de la Naturaleza, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1982³⁵ y que alcanzaría su plenitud cinco años después, en 1987, cuando a requerimiento de la

³³ Estos órganos se pueden consultar en el siguiente enlace <http://www.un.org/depts/dhl/spanish/resguids/specenvsp.htm>, consultado el 10/01/2014

³⁴ Estos ordenamientos globales son los sistemas regulatorios del Protocolo de Kioto sobre el cambio climático, y este se trata de un protocolo de ejecución de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1992), y un acuerdo internacional que tiene por objetivo reducir las emisiones de seis gases de efecto invernadero que causan el calentamiento global: dióxido de carbono (CO₂), gas metano (CH₄) y óxido nitroso (N₂O), El protocolo fue inicialmente adoptado el 11 de diciembre de 1997 en Kioto, Japón, pero no entró en vigor hasta el 16 de febrero de 2005. En noviembre de 2009, eran 187 estados los que ratificaron el protocolo. Fue extendida su aplicación a partir de la Cumbre Climática de Doha Qatar, en diciembre de 2012, y donde se estableció la obligación de reducir las emisiones de gases de 5,2%, como originalmente estaba pactado, a 18%. <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpspan.pdf>

³⁵ Blanco-Urbe Quintero, A., “La idea democrática...”, *op. cit.*, p. 802 y 803.

Organización de las Naciones Unidas, se presentó el Informe titulado “*Nuestro Futuro Común*”; 3. El propio Tratado de la Unión Europea firmado el 2 de febrero de 1992 en Maastricht, que introducido como objetivo primordial de la Comunidad promover un crecimiento sostenible que respete el medio ambiente; 4. La Cumbre de Río sobre el medio ambiente y desarrollo en 1992, que produjo la famosa Declaración de Río sobre desarrollo sostenible, asignándole a las naciones responsabilidades comunes pero diferenciadas, y su reforzamiento en la reciente Cumbre de Río + 20, Resolución aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas, el 27 de julio de 2012 (66/288 el futuro que queremos);³⁶ 5. La Declaración del Milenio aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2000; 5. La Cumbre Mundial Sobre el Desarrollo Sostenible en Johannesburgo (2002) Declaración de Johannesburgo sobre desarrollo sostenible.

Así como: 1. El Informe de la Conferencia Mundial Sobre Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo Bridgetown Barbados- 1994; 2. El Informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, El Cairo, 5 a 13 de septiembre de 1994; 3. Informe de la Conferencia Ministerial Internacional de Países en Desarrollo sin Litoral y de Tránsito y de Países Donantes y de las Instituciones Financieras y de Desarrollo Internacionales sobre la Cooperación en materia de Transporte de Tránsito, Almaty (Kazajstán), 28 y 29 de agosto de 2003; 4. El Informe de la Conferencia Mundial Sobre Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo Port Louis (Mauricio) en 2005; 5. El Programa de Acción de Estambul, para los países menos adelantados del decenio 2011-2020; 6. El Informe de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, Monterrey (México), 18 a 22 de marzo de 2002.

IV. CONCLUSIONES

En la sociedad de hoy, nos encontramos con un fenómeno que no podemos evitar, como es la globalización, evadiéndolo o ignorándolo quedaríamos de espaldas al mundo desarrollado; la conducta racional sería integrarnos a ese proceso para aprovecharnos de sus bondades, pero estableciendo los límites y controles que nos permitan generar un desarrollo sostenible. A nuestro entender uno de los aspectos que se debe cuidar con el más estricto celo, es precisamente el ambiente, que como vimos se encuentra -nada más y nada menos que- el planeta, el lugar donde habitamos. Por ello es necesario conciliar la realidad económica global con la protección del ambiente, no creo que exista alguna persona en la actualidad que no esté de acuerdo con esta premisa. Ese equilibrio se puede soportar, a través de la intervención de los poderes públicos en la defensa del medio ambiente, pero con la supervisión externa de una comunidad más extensa legitimada por el interés general de esta realidad física, y por compartir las mismas necesidades al situarse en el mismo plano de afectación. La novedad de las manifestaciones de un Derecho Administrativo Global, apunta hacia ese objetivo.

³⁶ <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/66/288> consultada el 15 de marzo de 2014.

Por último, el actuar de estos órganos debe observar siempre la primacía y vigencia de los derechos fundamentales de la persona, y la protección del interés general, como guía para su desarrollo, realizando en concreto la siguiente premisa: “*Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos*”,³⁷ ya que reducir el nuevo orden jurídico administrativo global “...a una técnica para resolver problemas y para amparar el ejercicio del poder, implicaría restarle la impronta humana que debe presidirlo.”³⁸ Y necesaria también es la participación de los ciudadanos, manifestada –por lo menos- en la conciencia de su importancia y, en la solidaridad colectiva.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- AMAYA NAVAS, O., *El desarrollo sostenible y el derecho fundamental a gozar de un ambiente sano*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2012.
- BARNES, J., “Hacia procedimientos administrativos de tercera generación”, AA.VV. (Coord. A. Canónico Sarabia), en *Visión actual de los procedimientos administrativos*, Editorial Jurídica Venezolana y CAJO, Caracas, 2011, pp. 49-72.
- BLANCO-URIBE QUINTERO, A., “La idea democrática de participación para la protección del ambiente. Corresponsabilidad en la protección ambiental, una forma de participar”, AA.VV. (Coord. V.HERNANDEZ MENDIBLE,), en *Desafíos del Derecho Administrativo contemporáneo. Conmemoración internacional del centenario de la cátedra de Derecho Administrativo en Venezuela*, Tomo I, Ediciones Paredes, Caracas, 2009, pp.799-828.
- BRITO CHECCI, M., “Medio ambiente: su proyección científica, técnica, jurídica y de valores. El compromiso del Derecho”, AA.VV. (Coord. V.HERNANDEZ MENDIBLE,), en *Desafíos del Derecho Administrativo contemporáneo. Conmemoración internacional del centenario de la cátedra de Derecho Administrativo en Venezuela*, Tomo I, Ediciones Paredes, Caracas, 2009, pp.717-738.
- CASSESE, S., *Los tribunales ante la construcción de un sistema jurídico global*, Editorial Derecho Global, Sevilla, 2010.
- CERSKI LAVRATTI, P., “Cambio climático e iniciativas institucionales en los países amazónicos”, AA.VV. (Edites. A. Grijalba, M.E. Jara y D. Martínez), en *Estado, Derecho y Economía*, Serie Estudios Jurídicos Volumen 35, Corporación Editora Nacional, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, 2013, pp. 231-254.
- DELPIAZZO, C., “Perspectiva Latinoamericana del Derecho Administrativo global”, AA.VV. (Coord. V.HERNANDEZ MENDIBLE,), en *Desafíos del Derecho Administrativo contemporáneo. Conmemoración internacional del centenario de la cátedra de Derecho Administrativo en Venezuela*, Tomo II, Ediciones Paredes, Caracas, 2009, pp.1275-1286.
- GORDILLO, A., “La creciente internacionalización del Derecho”, AA.VV. (Coord. V.HERNANDEZ MENDIBLE,), en *Desafíos del Derecho Administrativo*

³⁷ Artículo 11 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, conocido como “Protocolo de San Salvador”, de 1996.

³⁸ DELPIAZZO, C., “Perspectiva Latinoamericana...”, p. 1281

contemporáneo. Conmemoración internacional del centenario de la cátedra de Derecho Administrativo en Venezuela, Tomo II, Ediciones Paredes, Caracas, 2009, pp.1287-1305.

GRAN ENCICLOPEDIA BRITÁNICA, Nro. 9, Editorial Planeta, Panamá, 2006.

KINGSBURY, B., KRISCH, N., STEWART, R., "El surgimiento del Derecho Administrativo Global", en *Res Pública Argentina*, Año 2007, N° 3.

MEILAN GIL, J.L., *Categorías jurídicas en el derecho administrativo*, Iustel, Madrid, 2011.

RODRÍGUEZ-ARANA, J., *Interés General, Derecho Administrativo y Estado de Bienestar*, Iustel, Madrid, 2012.

SANZ RUBIALES, I., "Principio de territorialidad del derecho administrativo y cooperación transfronteriza", AA.VV. (Coord. V.HERNANDEZ MENDIBLE.), en *Desafíos del Derecho Administrativo contemporáneo. Conmemoración internacional del centenario de la cátedra de Derecho Administrativo en Venezuela*, Tomo II, Ediciones Paredes, Caracas, 2009, pp.1347-1360.

VILLEGAS MORENO, J., *Derecho administrativo ambiental*, Sin Límite, San Cristóbal, 2009, pp. 241.

Fuentes Electrónicas:

Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano, Organización de Naciones Unidas, 1972,

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2005.pdf>

consultada el 14/03/2014

Declaración del Milenio, Organización de las Naciones Unidas, 2000,

<http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf> consultada el 12/02/2014

Informe de la Comisión Mundial del Medio Ambiente y Desarrollo de Naciones Unidas (CMMAD), titulado "Nuestro Futuro Común", Naciones Unidas (ONU) 1987,

[http://daccess-dds-](http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N87/184/67/IMG/N8718467.pdf?OpenElement)

[ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N87/184/67/IMG/N8718467.pdf?OpenElement](http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N87/184/67/IMG/N8718467.pdf?OpenElement)

consultada el 12/03/14

LOPERETA ROTA, D., "La posición jurídica del ciudadano ante el medio ambiente",

<http://www.euskomedia.org/PDFAnlt/naturzale/12/12057073.pdf>, consultada el 10 de

marzo de 2014.

Resolución 66/288 el futuro que queremos, Cumbre de Río + 20, Organización de Naciones Unidas, 2012, <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/66/288>,

consultada el 12/02/2014.

<http://www.un.org/depts/dhl/spanish/resguids/specenvsp.htm>, consultada el 10/01/2014