

Distr.
RESTRINGIDA
LC/R.429(SEM.25/6)
16 de mayo de 1985
ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe
Seminario regional sobre "La dimensión ambiental en la
planificación del desarrollo", organizado por la
Comisión Económica para América Latina y el Caribe
(CEPAL), el Instituto Latinoamericano de Planificación
Económica y Social (ILPES), el Programa de las Naciones
Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y auspiciado por
el Gobierno de la República Argentina a través de la
Secretaría de Planificación de la Presidencia de la
República, la Secretaría de Agricultura y Ganadería
(Administración de Parques Nacionales) y la
Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental
Buenos Aires, Argentina, 17 al 19 de junio de 1985



NOTAS SOBRE LA INCORPORACION JURIDICA DE LA DIMENSION
AMBIENTAL EN LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO

Este documento se presenta como contribución de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA/ORPALC) al proyecto CEPAL/PNUMA "Incorporación de la dimensión ambiental en los procesos de planificación del desarrollo: estudios de casos, aspectos metodológicos y cooperación horizontal". Este proyecto está adscrito a la Unidad Conjunta CEPAL/PNUMA de Desarrollo y Medio Ambiente y se lleva a cabo con la colaboración del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES). El estudio fue realizado por el señor Raúl Brañes Ballesteros, en su calidad de consultor de PNUMA/ORPALC. Las opiniones expresadas en este trabajo son de su exclusiva responsabilidad, pudiendo no coincidir con las de las instituciones organizadoras.

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

	<u>Página</u>
RESUMEN Y CONCLUSIONES.....	1
INTRODUCCION	3
1. El planteamiento del tema	4
2. El "cómo" de la incorporación jurídica de la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo	8
3. Los avances realizados en el campo del derecho positivo en América Latina	11
4. La planificación ambiental en América Latina	16
Notas	19



RESUMEN Y CONCLUSIONES

El trabajo expuesto a continuación plantea en primer lugar "cómo" debe incorporarse la problemática jurídica de la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo. A continuación se hace un análisis de los avances realizados en el campo del derecho positivo en América Latina, para finalizar exponiendo la situación de la planificación ambiental.

Las conclusiones consideradas como punto de partida para una reflexión más profunda sobre el tema, son las siguientes:

1) Existe una clara tendencia en América Latina en orden a enfocar la cuestión de la planificación ambiental como un problema de incorporación de la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo. Esta tendencia considera que lo ambiental es parte esencial del desarrollo y que como tal debe incorporarse en su planificación.

2) Este problema suele tratarse como un problema de metodologías de la planificación, de donde nace la preocupación de saber de qué manera deberían modificarse las técnicas de la planificación para que tuviera lugar una incorporación real de la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo.

3) Sin embargo, la incorporación de la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo es fundamentalmente un problema de teoría del desarrollo, de interpretaciones de la realidad que pudieran basarse en una teoría del desarrollo y de políticas coherentes para modificar esa realidad. La posibilidad de modificación del modelo de planificación vigente para una incorporación real de la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo, depende en el orden de las ideas de un esfuerzo teórico que la sustente adecuadamente.

4) Junto con lo anterior, debe buscarse una incorporación jurídica de la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo, es decir, una introducción formal de esa dimensión en el modelo jurídico de la planificación del desarrollo, que haga las veces de garantía necesaria (pero nunca suficiente) de dicha incorporación.

5) En definitiva, la manera de incorporar jurídicamente la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo, depende de los avances teóricos y prácticos que se hagan en el campo de las ciencias ambientales y que puedan orientar la planificación ambiental. Por consiguiente, sobre el "cómo" de dicha incorporación

/sólo pueden

sólo pueden darse algunas indicaciones abstractas muy generales, en consonancia con dichos avances.

6) El "cómo" de la incorporación jurídica de la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo, debe considerar, en primer término, las características del modelo jurídico de planificación en que pretenda introducirse; pero, debe tener lugar en todos los niveles existentes de la planificación del desarrollo e ir acompañada del establecimiento de mecanismos que aseguren la congruencia de los planes que se generen en esos diversos niveles.

7) En la incorporación jurídica de la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo, es necesario tener en cuenta especialmente las normas que se ocupan de los objetivos de la planificación y de los contenidos de los planes, en las que se deben incluir prescripciones sobre dicha incorporación.

8) La planificación del desarrollo en América Latina carece, por lo general, de un marco legal definido, que permita determinar más en concreto cómo debe incorporarse la dimensión ambiental en ese marco. En efecto, los modelos jurídicos en los que la dimensión ambiental debería incorporarse, son habitualmente modelos abiertos a la discrecionalidad de los poderes públicos (que son los llamados a resolver qué se planifica, cómo se planifica, cuándo se planifica e, incluso, si se planifica). Paradojalmente, esta misma discrecionalidad ha permitido que se incorpore con más facilidad la dimensión ambiental en la praxis de la planificación del desarrollo.

9) En América Latina, pese a todo, existe en algunos casos un principio de incorporación de la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo, que tiene su origen por lo general en la legislación ambiental generada a continuación de la Conferencia de Estocolmo (1972). Sin embargo, lo hecho hasta ahora es insuficiente. La praxis planificadora en América Latina ha superado, por el momento, la falta de previsiones legislativas sobre el particular (como en general lo ha hecho respecto de toda la actividad planificadora del Estado), pero sólo dentro de ciertos límites. Resta por examinar cuál ha sido la eficacia de dicha planificación

INTRODUCCION

En un trabajo reciente, Vicente Sánchez destacaba que por lo menos siete de los veintiseis principios que contiene la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (Estocolmo, 1972), se refieren "a la necesidad de planificar para evitar y resolver problemas ambientales".^{1/} Así lo hace, por ejemplo, el Principio 14 de dicha Declaración, que se reproduce en ese trabajo y que a la letra dice: "La planificación nacional constituye un instrumento indispensable para conciliar las diferencias que puedan surgir entre las exigencias del desarrollo y la necesidad de proteger y mejorar el ambiente".

La valoración de la planificación como uno de los instrumentos apropiados para enfrentar la problemática ambiental, ha dado origen a una serie de preocupaciones teóricas y prácticas que, a partir de las relaciones entre desarrollo y ambiente, han procurado establecer algunas premisas básicas sobre la cuestión denominada "planificación y ambiente".^{2/} De este tipo de estudios ha emergido el concepto de "planificación ambiental", que a su vez ha generado el de "incorporación de la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo". Uno y otro no son sinónimos. Si hubiera que establecer una relación entre ellos, esta relación sería de género a especie. Pero, la verdad es que ellos son la expresión de categorías diversas. En efecto, cuando de la "planificación ambiental" se va hacia la "incorporación de la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo", se pasa de una categoría conceptual a una categoría de acción (o propuesta de acción), es decir, se postula un determinado tipo de planificación ambiental. Porque mientras la primera expresión se utiliza para designar aquel proceso de planificación que --como dice Gilberto Gallopin-- "incluye la propuesta e implementación de medidas para mejorar la calidad de vida presente y futura de los seres humanos a través de la preservación y mejoramiento del ambiente, tanto en sus aspectos localizables como no localizables",^{3/} la segunda se utiliza, en cambio, para expresar una propuesta de inclusión de la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo, como un elemento que debe estar presente en este proceso.

Por lo general, la literatura existente al respecto parte de un supuesto básico, a saber, que lo ambiental es parte esencial del desarrollo. Desde esa perspectiva, la planificación ambiental no sería una actividad complementaria de la planificación del desarrollo (esto es, no estaría referida a una variable o

/aspecto del

aspecto del mismo), sino más bien una actividad que se identificaría con la planificación del desarrollo, en tanto referida a su propia esencia (lo que podría incluso cuestionar la validez del concepto de "planificación ambiental", como representativo de una realidad diversa de la planificación del desarrollo). Sin embargo, el hecho es que la planificación del desarrollo --por lo menos en América Latina--, habría dejado de lado esa dimensión específica del desarrollo que se encuentra representada por lo ambiental. De allí que entonces se postule con mucha fuerza la incorporación de la misma en la planificación del desarrollo.^{4/}

Muchas de las inquietudes de quienes se ocupan de la cuestión de la planificación ambiental, han terminado concentrándose en este último postulado. De allí que las presentes notas versen precisamente sobre la incorporación jurídica de la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo y su propósito consista en destacar algunos de los problemas que, desde el punto de vista del derecho, presenta la tal incorporación. No se pretende, ni con mucho, agotar este tema, sino más bien formular algunos planteamientos generales que representan una primera aproximación al mismo. Para ese efecto, se procura, antes que nada, "situar" desde nuestro propio punto de vista la cuestión de la incorporación de la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo. Luego, se intenta describir, en abstracto, el "cómo" de la incorporación jurídica de la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo. A continuación, se resume lo que podría llamarse "el estado del arte" en esta materia, es decir, los avances hechos en el campo del derecho a este respecto dentro de América Latina, los que son contrastados con la práctica planificadora existente en la región en materia de ambiente. Finalmente, se formulan algunas conclusiones, que pretenden expresar una síntesis de nuestro planteamiento y señalar algunos derroteros para una reflexión más profunda sobre el tema.

1. El planteamiento del tema

El trabajo se encuentra centrado en la cuestión del "cómo" de la incorporación jurídica de la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo. Desde ese punto de vista, existe un cierto paralelismo entre este trabajo y otros que han procurado proporcionar las bases metodológicas para la introducción de la dimensión ambiental en los procesos de planificación, como por ejemplo el trabajo de que es autor Julio Carrizosa,^{5/} en el que se procura contestar especialmente "las preguntas

cómo y cuándo se introduce dicha dimensión en las actividades de diagnóstico y de planificación propiamente dicha tanto a nivel global como a nivel sectorial, regional y de proyecto en cuanto estos niveles se tratan en el DNP (Departamento Nacional de Planeación)",^{6/} o el trabajo de que es autor Vicente Sánchez, en el que trata de los procesos de toma de decisión en materias ambientales.^{7/} La diferencia estriba en la perspectiva en que se ubican nuestras preocupaciones, que es una perspectiva jurídica, lo que significa que el problema a resolver no es ya el saber cómo se introduce la dimensión ambiental en el modelo económico de planificación, sino cómo se introduce específicamente en el modelo jurídico de planificación.

La incorporación de la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo es visualizado en este trabajo como un problema jurídico, porque la planificación del desarrollo es una actividad que --como toda actividad del Estado--, se encuentra reglada por el derecho. En otras palabras, la planificación estatal es posible sólo dentro de un marco legal, que convencionalmente denominaremos el modelo jurídico de la planificación. La incorporación real de la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo, supone entonces que el marco legal dentro del cual ésta se desenvuelve, habrá también de ser modificado para que pueda tener lugar tal incorporación. Así lo indica por lo menos el llamado principio de la legalidad, en virtud del cual, en un Estado de derecho, la acción de sus órganos queda subordinada a las prescripciones de la ley. La incorporación de la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo es pues una cuestión de relevancia jurídica, en tanto es una cuestión regulable por el derecho.

La solución de este problema está evidentemente condicionada por la solución que se le dé al problema metodológico que plantea la misma incorporación en los modelos de planificación. Pero, es bueno tener presente que el problema de la incorporación de la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo en América Latina no consiste sólo en un problema de técnicas de planificación, esto es, de modificación de los modelos de planificación habitualmente utilizados por los países de la región, todos ellos vinculados directa o indirectamente al llamado "modelo de programación de la CEPAL", que parece insuficiente frente a los requerimientos que plantea una planificación global del desarrollo que considera criterios ambientales.

/Hace poco

Hace poco el ILPES señalaba que "la metodología de la planificación por lo general seguida en América Latina poco caso hizo de las consideraciones anteriores (las consideraciones ambientales), en gran parte porque, tal como las propias estrategias de desarrollo, estuvo muy influida por un estilo basado fundamentalmente en la imitación de los patrones de desarrollo de los países industrializados".^{8/} Nosotros pensamos que con más precisión debería decirse que el modelo de planificación utilizado en América Latina corresponde históricamente a otra concepción del desarrollo, pues atiende en lo sustancial a la necesidad de llevar a cabo una política de industrialización deliberada y ésta es a su vez el producto de una determinada teoría del desarrollo. De allí su insuficiencia frente a la llamada planificación ambiental. Su efecto, implica una modificación de la teoría del desarrollo que subyace en ese modelo, representa una crítica de las interpretaciones que con base en esa teoría se han formulado respecto del mismo desarrollo y plantea nuevas políticas sobre el particular, que requieren para su instrumentación --entre otras cosas--, de un nuevo modelo de planificación.

El problema de la incorporación de la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo no es entonces sólo un problema de técnicas de planificación, sino también un problema de carácter teórico, que está lejos de haber sido resuelto, pero que ya tiene a su haber un importante acervo de conocimientos. Con todo, es evidente que las aproximaciones teóricas a las relaciones entre ambiente y desarrollo --incluidas la interpretaciones de la realidad que se fundamenten en ellas y las políticas ambientales que se diseñen para cambiar esa realidad-- no pueden dejar de expresarse en la planificación. Por eso es que una de las legítimas preocupaciones actuales sea la de saber "cómo" podría incorporarse realmente la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo, a través de una modificación de las técnicas de planificación. Compartimos estas preocupaciones, aunque con la reserva de que nuevos modelos de planificación que consideren lo ambiental podrían representar sólo ejercicios estériles si no van acompañados de un cuerpo de pensamiento que los sustenten adecuadamente.^{9/}

Para concluir con el planteamiento del tema, nos ocuparemos de ciertas precisiones terminológicas que parecen necesarias, en tanto dicen relación con expresiones "planificación ambiental" e "incorporación de la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo", utilizadas en forma reiterada a lo largo de este trabajo.

Al igual de quienes se han ocupado de la cuestión "planificación y ambiente", nosotros también entendemos que la planificación ambiental es fundamentalmente aquella que considera la relación sociedad-naturaleza. Desde esa perspectiva, la planificación ambiental no es algo diverso de la planificación del desarrollo económico y social, como se ha dicho más atrás. Por consiguiente, lo cierto es que la expresión "planificación ambiental" no designa una realidad distinta de la planificación del desarrollo, sino una manera de llevar a cabo esta última, en tanto considera la relación sociedad-naturaleza en los cambios que la planificación propone, razón por la cual carece de un sentido propio. La expresión "planificación ambiental", a nuestro juicio, pasa a tener un sentido propio sólo en aquellas escasas oportunidades en que designa aquel tipo de planificación que se refiere a actividades que tienen un sentido puramente ambiental, por lo habitual recuperar o restaurar un determinado sistema de ambiente que ha sido degradado (con una inevitable redundancia, cabría hablar en este caso de "planificación ambiental propiamente tal"). En nuestro trabajo, sin embargo, la expresión "planificación ambiental" se utiliza en el sentido que le viene siendo dado por quienes construyeron el concepto, para no complicar nuestra exposición con modificaciones terminológicas.

Así entendida la planificación ambiental, la expresión "incorporación de la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo" también nos merece algunos reparos, pues creemos que es más exacto hablar de la transmisión de una visión ambientalista a la planificación del desarrollo. En efecto, la palabra "dimensión" --acuñada para excluir la idea del ambiente como "variable" de la planificación y designar, por el contrario, al ambiente como una calificación de la noción de desarrollo-- no se diferencia con la nitidez deseable de la palabra "variable", por lo menos en el uso corriente del lenguaje. Sin embargo, de la misma manera que en el caso anterior, en este trabajo no se modifica la terminología que hasta ahora se ha venido utilizando, pues la discusión de la misma no es su objeto principal.

2. El "cómo" de la incorporación jurídica de la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo

El tratamiento del "cómo" de la incorporación jurídica de la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo, plantea por lo menos dos problemas iniciales.

El primero de ellos consiste en que la referida incorporación hace suponer que existe un modelo jurídico de planificación --tal como existe un modelo económico de planificación-- dentro del cual debe insertarse formalmente la dimensión ambiental. En otras palabras, el discurso sobre la incorporación jurídica de la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo parece exigir, como prius lógico, la existencia de un sistema jurídico de planificación sobre el cual habrá de operar dicha incorporación, pues de otra manera no podría haber incorporación alguna. Sin embargo, la verdad es que, por lo menos en los países de América Latina, no es común que exista un sistema jurídico de planificación establecido de manera formal. El primer problema consiste entonces en la inexistencia de un marco legal definido para la planificación, en el que ella pueda reflejarse con claridad. Pero esto no significa en nuestra opinión que, jurídicamente, no pueda procederse a dicha incorporación, porque la verdad es que la inexistencia de un marco legal definido para la planificación, no implica la inexistencia de todo marco jurídico, sino más bien --como se constata revisando los ordenamientos jurídicos nacionales-- la existencia de un modelo jurídico "difuso" de planificación, cuya característica principal es su discrecionalidad, pero sobre el cual también se puede operar.

El segundo problema que presenta el tratamiento de la incorporación jurídica de la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo es una consecuencia de la diversidad de los modelos jurídicos de planificación. Es evidente que un razonamiento sobre el "cómo" de la mencionada incorporación, habrá de ser planteado en función de las características particulares de cada modelo jurídico de planificación. Con todo, este obstáculo puede superarse si se razona sobre la base de un modelo abstracto que contemple los principales aspectos que la planificación plantea al derecho, pues ese modelo permitirá que se traten a lo menos las cuestiones más generales que deben ser abordadas en materia de incorporación jurídica de la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo. Dicho de otra manera, el discurso sobre tal incorporación es posible a través de la construcción de un modelo jurídico ideal de planificación del desarrollo.

/Junto con

Junto con señalar estos problemas iniciales que presenta el tratamiento del tema, es oportuno puntualizar que la incorporación jurídica de la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo es considerada en este trabajo especialmente en el nivel de la planificación global, pero en el bien entendido de que dicha incorporación tiene sentido sólo si ella opera en todos los diversos niveles de la planificación e, incluso, en los que pudieran crearse para ese efecto, debidamente articulados entre sí a través de mecanismos que cuiden de que los planes, programas y proyectos generados sean congruentes entre sí. Esta premisa pudiera parecer lo suficientemente obvia como para que queda excusada su justificación (lo que, por otra parte, no sería posible hacer en este trabajo). Sin embargo, ella habrá de quedar por lo menos explicitada, dada la existencia de tendencias que privilegian ciertas formas de planificación como las más apropiadas para la planificación ambiental, como es notorio en el caso de la planificación regional. Estas tendencias no reparan en que la planificación del desarrollo es también la expresión de un sistema, que tiene sus propias interacciones (lo que a veces se expresa incluso formalmente, cuando se establecen los llamados Sistemas Nacionales de Planificación). Compartimos entonces el punto de vista expresado recientemente por el ILPES,^{10/} en orden a que la incorporación de la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo "no consiste meramente en agregar un capítulo o apéndice sobre el medio ambiente al plan de desarrollo." Su significado profundo consiste en el examen sistemático, desde el inicio y a través de todo el proceso de planificación, de las oportunidades y potencialidades, así como de los riesgos y peligros inherentes a la utilización de la base de recursos ambientales de la sociedad para su desarrollo".^{11/} Esto debe reflejarse, según el mismo ILPES, en la organización "de un sistema y un estilo de planificación que defina vías concretas de incorporación real de la dimensión ambiental y que utilice los instrumentos corrientes de planificación disponibles así como los nuevos desarrollados en el área".^{12/}

Con lo dicho entramos directamente al "cómo" de la incorporación de la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo, empezando por la caracterización en abstracto de un modelo jurídico de planificación que haga posible el análisis respectivo. Para ese efecto, vamos a suponer que el modelo en cuestión establece un sistema general de planificación (no necesariamente limitado a la planificación global) y que regula por lo menos lo siguiente: a) el deber del

Estado de planificar el desarrollo, en razón de la rectoría que ejerce respecto de la vida económica y social en su conjunto; b) los marcos dentro de los cuales el Estado ejercerá su función planificadora, lo que generalmente es remitido al ordenamiento jurídico en tanto éste señala sus atribuciones para intervenir en la vida económica y social en su conjunto; c) los objetivos que deben guiar la actividad planificadora, también generalmente remitidos al ordenamiento jurídico, ahora en tanto éste contendría un "proyecto nacional" o modelo de sociedad al que se aspira al que queda subordinada la planificación; d) las formas que asumirá la actividad planificadora del Estado; y e) los efectos que generarán los planes respecto de la actividad del Estado y de la sociedad en su conjunto.^{13/}

Obviamente, el centro del modelo jurídico de planificación estará constituido por el procedimiento al que habrá de ajustarse la actividad planificadora. A partir de la determinación de los órganos competentes para planificar, ese modelo indicará qué tipos de planes habrán de formularse. A este respecto, el modelo habrá de contemplar, por lo menos, la existencia de planes globales, sectoriales y regionales, sin perjuicio de otros que pudieran parecer necesarios. Del mismo modo, habrá de contemplar la manera como se instrumenta la ejecución de estos planes a través de programas y proyectos más específicos, así como la vinculación de éstos y aquéllos con los presupuestos estatales. El modelo tendrá que prescribir especialmente que haya congruencia entre los diversos productos del proceso de planificación, estableciendo posiblemente relaciones de jerarquía entre ellos. Un punto de importancia dentro del modelo estará constituido por el horizonte espacial-temporal de la planificación, lo que dará lugar, entre otras cosas, a una minuciosa reglamentación de los contenidos formales de los planes.

Lo anterior es suficiente para visualizar los aspectos más generales del "cómo" de la incorporación jurídica de la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo. En efecto, para que se transmita jurídicamente la visión ambiental a la planificación del desarrollo parece evidente que, en primer término, esta visión debe incorporarse a los objetivos de esa planificación y, si es el caso, a la definición del desarrollo que pudiera contener el modelo jurídico de planificación, porque en definitiva son estos objetivos --expresión de un proyecto nacional subyacente-- los que orientarán la totalidad de la actividad planificadora. Pero, también parece evidente que, en segundo término, la dimensión ambiental debe reflejarse de la manera más fiel posible en las más importantes particularidades que

/pueda contener

pueda contener el modelo jurídico de planificación, especialmente en la reglamentación del contenido de los planes, de manera que los planificadores queden obligados a contemplarla en todas sus actividades como tales. Un problema a resolver será el de cómo cuidar la compatibilización entre los diversos tipos de planificación, en especial entre la planificación sectorial y la planificación regional, dentro de una visión del desarrollo que tenga incorporada la dimensión ambiental.

Todo cuanto se ha dicho es aplicable al "cómo" de la incorporación jurídica de la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo, pero respecto de un modelo jurídico de planificación que se supone tiene un carácter general, en cuanto establece las bases de un sistema de planificación y, posiblemente, agota la regulación de la planificación global; pero, que se encuentra complementado, por lo general, por otros subsistemas de planificación. El caso de la planificación de los asentamientos humanos puede ilustrar con mucha claridad lo anterior, pues ese tipo de planificación suele estar regulado de una manera separada de la planificación global, por lo general, en leyes sobre desarrollo urbano (que son leyes de planificación). En consecuencia, el "cómo" de la incorporación jurídica de la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo, no concluye, ni con mucho, en su tratamiento a nivel del modelo jurídico general de planificación. Nuevamente, serán las particularidades de cada subsistema jurídico de planificación, las que indicarán el "cómo" de la incorporación jurídica de la dimensión ambiental en ese subsistema. Pero, tales particularidades no exigirán por lo general criterios de incorporación más complicados que los antes señalados para el modelo jurídico general de planificación.

3. Los avances realizados en el campo del derecho positivo en América Latina

La cuestión de la incorporación de la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo no es del todo extraña a los ordenamientos jurídicos nacionales en América Latina, no obstante las carencias existentes tanto en materia de legislación sobre planificación cuanto en materia de legislación ambiental propiamente tal. La verdad es que desde hace algún tiempo se ha venido estableciendo en el campo del derecho una relación entre planificación y ambiente, que ha representado un verdadero principio de incorporación jurídica de la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo, por lo menos en la planificación global. A continuación, se exponen algunos casos de ordenamientos jurídicos latinoamericanos en

/los que

los que se puede constatar la existencia de esa relación, como ocurre por ejemplo en Colombia, Venezuela, Brasil, Cuba, Costa Rica y México. Como es de suponerse, esta relación se ha solido establecer en la legislación ambiental más que en la legislación sobre planificación. En efecto, la legislación ambiental que comenzó a emerger en América Latina a partir de 1972, esto es, la legislación que concibe holísticamente el ambiente en tanto lo considera como un todo, ha mostrado una clara tendencia a relacionar planificación y ambiente, al incluir esa legislación entre sus prescripciones algunas que se refieren a esta materia.

Así, por ejemplo, el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente de Colombia (1975), contiene varias disposiciones donde se relaciona la planificación con el ambiente, como es el caso de aquella que prescribe que "los planes y programas sobre protección ambiental y manejo de los recursos naturales renovables deberán estar integrados con los planes y programas generales de desarrollo económico y social, de modo que se dé a los problemas correspondientes un enfoque común y se busquen soluciones conjuntas, sujetas a un régimen de prioridades en la aplicación de políticas de manejo ecológico y de utilización de dos o más recursos en competencia, o en la competencia entre diversos usos de un mismo recurso" (literal (d) del artículo 45).

Por su parte, la Ley Orgánica del Ambiente de Venezuela (1976), prevé la existencia de un Plan Nacional de Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente que "... formará parte del Plan de la Nación...", señalando además el contenido que aquel Plan habrá de tener (artículo 7º). Esta disposición debe entenderse complementada recientemente por la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio (1983), que desarrolló uno de los puntos que el referido Plan debería contemplar, esto es, "la ordenación del territorio". En esta última Ley, se regulan exhaustivamente los diversos planes que constituirían los instrumentos básicos para la ordenación del territorio: el Plan Nacional de Ordenación del Territorio, los Planes Regionales de Ordenación del Territorio, los Planes Sectoriales, los Planes de Ordenación de las Areas bajo Régimen de Administración Especial y los Planes de Ordenación Urbanística. Es interesante señalar que este tipo de planificación es considerada explícitamente como parte de la planificación del desarrollo. En efecto, dispone el artículo 8º de la Ley que "la planificación del territorio forma parte del proceso de planificación del desarrollo integral del país, por lo que todas las actividades que se desarrollan a los efectos de la planificación del territorio,

/deberán estar

deberán estar sujetas a las normas que rijan para el Sistema Nacional de Planificación, una vez éstas establecidas".

En Brasil, la Ley Nº 6938, de 31 de agosto de 1981, que dispone sobre Política Nacional del Medio Ambiente, también se ocupa de la planificación ambiental. En esa Ley, al definirse el objetivo básico de la política nacional del medio ambiente, se señala que ella habrá de llevarse a cabo, entre otros principios, con el de la "planificación y fiscalización del uso de los recursos ambientales" (artículo 2º, fracción III). Más adelante, la misma Ley detalla los objetivos particulares de la política nacional del medio ambiente, destacando en primer término "la compatibilización del desarrollo económico-social con la preservación de la calidad del medio ambiente y del equilibrio ecológico" (artículo 4º, fracción I). Pero, en ninguna de sus partes la Ley incorpora jurídicamente la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo, en el sentido que se ha venido utilizando esa expresión, sino que simplemente se limita a relacionar planificación del desarrollo y ambiente. Más aún, la misma Ley insinúa una especie de planificación ambiental independiente de la planificación del desarrollo, cuando en su artículo 5º prescribe que "las directrices de la Política Nacional del Medio Ambiente serán formuladas a través de normas y planes, destinados a orientar la acción de los Gobiernos de la Unión, de los Estados, del Distrito Federal, de los Territorios y de los Municipios, en lo que respecta a la preservación de la calidad ambiental y la mantención del equilibrio ecológico, con observancia de los principios establecidos en el artículo 2º de esta Ley". El reciente Reglamento de la Ley no agrega nada a esta situación, pues sólo declara que en la ejecución de la política nacional del medio ambiente le corresponde al Poder Público, en sus diversos niveles de gobierno, "mantener una fiscalización permanente de los recursos ambientales, buscando una compatibilización del desarrollo económico con una protección del medio ambiente y del equilibrio ecológico" (artículo 1º del Reglamento del 1º de junio de 1983).

Obviamente, en el caso de Cuba la relación entre planificación y ambiente viene dada por la planificación, como corresponde en un país en que el sistema de economía centralmente dirigida determina que ésta sea integralmente planificada. De allí que la Ley Nº 33 sobre Protección del Medio Ambiente y del Uso Racional de los Recursos Naturales (1981) se limite a reflejar esa situación, en normas como aquella que prescribe que la protección del medio ambiente consiste, entre otras

/actividades, en

actividades, en "su conservación o transformación planificada" (literal (a) del artículo 7º) o aquella que dispone que "los recursos financieros necesarios para aplicar las medidas encomendadas para proteger el medio ambiente y el uso racional de los recursos naturales se incluye expresamente en el Plan Unico de Desarrollo Económico y Social del Estado, y se ejecutan en correspondencia con él mismo, dándole prioridad a aquellas cuestiones que se encuentran más directamente vinculadas al desarrollo económico, social y cultural del país" (artículo 8º).

Una situación similar se da sin embargo en Costa Rica, donde la relación entre planificación y ambiente es también establecida por la legislación sobre planificación. En efecto, con base en la Ley de Planificación Nacional de ese país (1974), se dictó un decreto que ordenó la formación del Sistema Nacional de Protección y Mejoramiento del Ambiente (1981), como parte integrante del Sistema de Planificación Nacional y Política Económica y con el objetivo fundamental de "definir, promover y coordinar la política nacional de protección y mejoramiento del ambiente" (artículo 1º). En ese decreto, se establece la existencia de un Consejo Nacional de Protección y Mejoramiento del Ambiente, una de cuyas funciones es la de "revisar, integrar y armonizar políticas, prioridades y estrategias que se encuentran dispersas en varias instituciones y que debe seguir el país en relación con la protección y el mejoramiento del ambiente, en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y dentro de los lineamientos específicos que transmita la Presidencia de la República, por medio del Ministro-Director de la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica" (literal (c) del artículo 5º).

El caso de México es un tanto más complicado. Originariamente, este trabajo incluía un párrafo especial sobre dicho caso; pero, tanto razones de espacio cuanto la existencia de un proceso de reformas legislativas en curso que podía modificar el marco jurídico vigente, hicieron necesario y aconsejable su supresión.^{14/} Con todo, es posible destacar algunos elementos fundamentales que ofrece ese marco jurídico, que seguramente no serán modificados por el Congreso de la Unión. Para comenzar, es de recordarse que México cuenta con una moderna legislación de planificación (Ley de Planeación, publicada en el Diario Oficial de 5 de enero de 1983) y una también moderna legislación ambiental (Ley Federal de Protección al Ambiente, publicada en el Diario Oficial de 11 de enero de 1982). Ahora bien, aunque cada una de las leyes respectivas definen su principal materia, es decir, la planificación y el ambiente, respectivamente,^{15/} lo cierto es que ninguna de ellas se

/preocupa de

preocupa de establecer una relación clara entre planificación y ambiente. Sin embargo, la Ley de Planeación contiene, a nuestro juicio, una norma que expresa por lo menos un principio de incorporación de la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo normado por la propia Ley. Nos referimos al artículo 2º de la Ley, donde se dispone que "la planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país", agregando que ella "deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", objetivos que el mismo precepto se encarga de describir a continuación y entre los cuales figura "... la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos, de la calidad de la vida..." (fracción III). Si la atención de las necesidades básicas de la población, pero sobre todo la mejoría de la calidad de la vida en todos sus aspectos, son expresiones que se utilizan para denotar la problemática ambiental, es forzoso concluir que la Ley está refiriéndose a la misma cuando emplea tales expresiones y de esa manera está transformando el mejoramiento del ambiente en un objetivo de la planeación. En cambio, la Ley Federal de Protección al Ambiente de México no establece una relación entre planificación y ambiente, por lo menos en los términos que lo hacen las otras leyes ambientales a que se ha venido aludiendo, es decir, entre planificación del desarrollo y ambiente. En efecto, la Ley se limita a señalar criterios de planificación tales como el de que las dependencias del Ejecutivo Federal encargadas de la aplicación de la misma deberán, dentro del ámbito de su competencia, "estudiar, planear, programar, evaluar y calificar los proyectos o trabajos sobre desarrollo urbano, parques nacionales, refugios pesqueros, áreas industriales y de trabajo y zonificación en general..." (artículo 6º); pero, no vincula este tipo de planificación con la planificación del desarrollo. Lo anterior indica entonces que, en sus términos más generales, la dimensión ambiental se encuentra incorporada jurídicamente a la planificación del desarrollo en México por la vía de la definición de los objetivos de la misma. Esto es importante porque, como se ha dicho, a esos objetivos queda subordinada toda la actividad planificadora del Estado, cualquiera que sea el nivel de la misma (nacional, sectorial, regional, etc.), la cuestión es si ello es suficiente.

4. La planificación ambiental en América Latina

La discrecionalidad de los sistemas jurídicos de planificación vigentes en la mayoría de los países de América Latina, ha permitido paradójicamente que en algunos casos se haya incorporado de hecho la dimensión ambiental en los planes de desarrollo. La paradoja consiste en que precisamente la carencia de un marco legal definido para la planificación, ha facilitado desde un punto formal la tal incorporación, en tanto los planes de desarrollo no tienen por lo general objetivos predeterminados por la ley ni un contenido también predeterminado que pudiera dar a entender que lo ambiental se encuentra excluido de la planificación. Pero, la previsible definición cada vez más acabada de los sistemas jurídicos de planificación, exigirá que en esos países, en el momento en que se legisle sobre planificación, se contemple de modo explícito esta incorporación, porque de otra manera podrá entenderse excluido lo ambiental en el proceso de planificación.

La incorporación de la dimensión ambiental en los planes de desarrollo era advertida por el ILPES hacia 1980, época en que se señalaba que "se abre paso lentamente en los países de la región un concepto de medio ambiente como una dimensión global, dentro de la cual se condicionan los procesos naturales con los económicos y sociales. Asimismo, se considera que lo ambiental es una variable indispensable para alcanzar el desarrollo en toda su integridad". Pero, agregaba que "las técnicas para incorporar esta dimensión de los planes de desarrollo se encuentran en una etapa inicial y requieren de una gran labor de investigación. Por eso, es comprensible que ella no aparezca en forma explícita en los planes de desarrollo". Con todo, el mismo ILPES se encargaba de precisar que "pese a ello, no puede decirse que las consideraciones ambientales hayan sido ignoradas en las políticas y planes de desarrollo. Han sido tomadas en consideración en algunas áreas (energía, recursos naturales, uso de la tierra, contaminación y asentamientos humanos) aunque en forma puntual, sin un enfoque global relacionado con el desarrollo".^{16/}

Algunos casos concretos pueden servir para ilustrar lo anterior, aunque no la eficacia que esa planificación haya podido haber tenido.

En Brasil, por ejemplo, el III Plan Nacional de Desarrollo 1980-1985 ^{17/} señala que en todos los aspectos de la política nacional de desarrollo y en su ejecución se habrá de poner énfasis en la preservación del patrimonio histórico, artístico y cultural y de los recursos naturales del Brasil, así como la prevención

/control y

control y lucha contra la contaminación, en todas sus formas. En ese Plan, la dimensión ambiental está considerada como un tema especial en el capítulo "Otras políticas gubernamentales".

Un caso especial lo representa quizás Venezuela, cuya legislación --como se ha visto-- prevé la existencia de un Plan Nacional del Ambiente, que debería formar parte del respectivo Plan Nacional de Desarrollo. Tal Plan aún no existe. Sin embargo, los diversos planes nacionales de desarrollo venezolano han ido introduciendo consideraciones de carácter ambiental. Así, por ejemplo, el vigente VI Plan Nacional 1981-1985 18/ incluye políticas globales respecto de los recursos naturales renovables, así como políticas relativas a fuentes de energía nuevas y renovables y al mejoramiento de la calidad de vida en los asentamientos humanos, para mencionar sólo algunos de los muchos aspectos ambientales del Plan. Es del caso señalar que en el país se está llevando a cabo un esfuerzo importante para la elaboración de metodologías que permitan una incorporación satisfactoria de la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo.19/

En México el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 está estructurado en tres grandes partes. La primera de ellas, establece los principios políticos, el diagnóstico, el propósito, los objetivos y la estrategia; la segunda, la instrumentación de la estrategia; y la tercera, la participación de la sociedad en la ejecución del Plan. Ahora bien, el tema ambiental se encuentra presente en el Plan desde la primera parte, especialmente dentro de la descripción de la estrategia, donde se le destina un párrafo especial ("5.3.5.3. Preservar el medio ambiente y fortalecer el potencial de desarrollo de los recursos naturales"). Allí se anuncia, entre otras cosas, que "la estrategia del Plan otorga un peso específico", puntualizándose que ese criterio "se introducirá de manera explícita en la programación de los proyectos". Consecuentemente con lo anterior, en la parte segunda sobre instrumentación de la estrategia se incluye, dentro de las políticas sociales, la política que se denomina "ecológica" ("7.7. Ecología"). La inclusión de esa política en el Plan se justifica con la importante aseveración de que "el medio ambiente es al mismo tiempo resultante del proceso de desarrollo y prerrequisito para que tenga lugar". A continuación, se realiza un diagnóstico y una enunciación de los propósitos del Plan en esta materia, a partir de los cuales se formulan ciertos lineamientos de estrategia, que se ordenan en lineamientos de orden correctivo y de orden preventivo. Entre los primeros figura el control y disminución de la

/contaminación ambiental

contaminación ambiental y la restauración ecológica de zonas deterioradas; entre los segundos, una serie de lineamientos que van desde la generación de políticas diferenciadas y específicas de manejo de recursos naturales hasta completar la legislación mediante la expedición de nuevas disposiciones legales y la incorporación del principio de agregación a los programas de desarrollo. Finalmente, se desarrollan como líneas generales de acción una serie de programas, cuyas actividades básicas son enunciadas: prevención y control de la contaminación ambiental, agua, suelo, aire, restauración ecológica, flora y fauna silvestre, y conservación y enriquecimiento de los recursos naturales renovables.

Es importante señalar que, conforme a las prescripciones del decreto que aprobó el Plan Nacional de Desarrollo,^{20/} habrá un Programa de Mediano Plazo y su correspondiente Plan Operativo Anual en materia de Ecología, que será de responsabilidad de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, sin perjuicio de otros que también deberán referirse a cuestiones ambientales (como el de Salud, a cargo de la Secretaría de Salubridad y Asistencia; el de Desarrollo Urbano y Vivienda, a cargo de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología; el de Desarrollo Rural Integral, el de Agua y el de Bosques y Selvas, a cargo de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; el de Pesca y Recursos del Mar, a cargo de la Secretaría de Pesca, etc.). En consecuencia, las consideraciones ambientales en la planificación del desarrollo ya incorporadas al Plan Nacional, habrán de reflejarse de manera sectorial en los diversos Programas de Mediano Plazo, aunque es de destacarse que la existencia de un Programa centrado en la Ecología, permitirá hablar de una planificación ambiental propiamente tal. Sin embargo, los criterios de esta última, en tanto no sean la fiel reproducción de las consideraciones ambientales contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo, no tienen un carácter obligatorio para los demás Programas de Mediano Plazo, puesto que no existen relaciones de jerarquía entre éstos.

Notas

1/ Cfr., La problemática del medio ambiente y la planificación, El Colegio de México, México, 1983, p. 1 (Documentos de trabajo).

2/ Cfr., por ejemplo, Héctor Sejenovich, Planificación y medio ambiente, Gilberto Gallopin, El ambiente humano y la planificación ambiental y Nicolo Gligo, Medio ambiente y planificación: las estrategias políticas a corto y mediano plazo (todos ellos publicados por el CIFCA, Madrid, 1981, dentro de la colección "Opiniones"), así como la bibliografía allí citada.

3/ Cfr., de ese autor, op. cit., supra, p. 13.

4/ Como dice Vicente Sánchez, "la articulación sociedad-naturaleza, que está en el centro de lo que es el desarrollo y de lo que es la cuestión ambiental, que no es una variable o un aspecto más, sino una parte sustantiva y compleja de la realidad misma, ha sido dejada fuera... (Existe una necesidad) de cambios en la modalidad de desarrollo prevaleciente que conlleve una racionalidad distinta a la imperante y que se expresa en una planificación --una nueva planificación del desarrollo-- que posea por lo menos (entre otras características, la de)... considerar toda la realidad incluyendo la del medio ambiente. En este sentido, el ordenamiento del medio ambiente y su manejo deberían pasar a integrar la planificación del desarrollo" (cfr., op. cit., supra, pp. 16 a 18).

5/ Cfr., Metodología para la consideración de la dimensión ambiental en los procesos de planeación nacional, CIFCA, Madrid, 1981 (Colección Opiniones).

6/ Ibidem, p. 1.

7/ Cfr., "Notas sobre medio ambiente y planificación del desarrollo", en Ciencias urbanas, SAHOP, México, 1982, N° 1.

8/ Cfr., los documentos técnicos preparados por el ILPES para la IV Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe, celebrada en Buenos Aires los días 9 y 10 de mayo de 1983. La cita ha sido extraída de la página 91 del resumen de esos documentos (E/CEPAL/ILPES/Conf.4/L.4, de 20 de abril de 1983).

9/ Sobre las relaciones entre teoría, interpretaciones, políticas y planificación, cfr., el trabajo de Ernesto Torrealba y Pedro Paz, Cuestiones de método y la planificación en América Latina, México, 1981 (inédito), cuyas conclusiones nos hemos limitados a aplicar.

10/ Cfr., el documento cit. supra en la nota 8.

11/ Ibidem, p. 91.

12/ Ibidem, p. 102.

13/ Un modelo jurídico de planificación en abstracto más complejo lo hemos desarrollado en una propuesta de investigación dentro de la División de Estudios Superiores de la Facultad de Economía de la UNAM (México, abril de 1981).

14/ Está previsto que el análisis relativo a la incorporación jurídica de dimensión ambiental en la planificación del desarrollo en México --incluidos el de las reformas que sean aprobadas por el Congreso de la Unión-- se publiquen como documentos de trabajo de El Colegio de México, en el curso de los próximos meses.

15/ La planificación nacional del desarrollo es definida en la Ley de Planeación (pero, para los efectos de esa Ley), como "la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución

y la Ley establece" (párrafo primero del artículo 3º). Por su parte, la Ley Federal de Protección al Ambiente define el ambiente (pero, también para los efectos de esa Ley) como "el conjunto de elementos naturales, artificiales o inducidos por el hombre, físicos, químicos y biológicos, que propicien la existencia, transformación y desarrollo de organismos vivos" (artículo 4º).

16/ Cfr., el documento sobre "El estado actual de la planificación en América Latina y el Caribe" presentado en la III Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe, que tuvo lugar en Guatemala del 6 al 9 de noviembre de 1980 (publicado en Cuadernos del ILPES N° 28, Santiago de Chile, 1982, p. 243).

17/ El III Plan fue precedido de un II Plan Nacional de Desarrollo 1975-1979 y de un I Plan Nacional de Desarrollo 1972-1974, en los cuales también pueden encontrarse consideraciones de carácter ambiental.

18/ En Venezuela hay Planes Nacionales de Desarrollo desde 1960 (1960-1962; 1963-1966; 1965-1968; 1970-1974; 1976-1980, son los períodos que cubren los cinco Planes Nacionales que precedieron al actual VI Plan).

19/ Nos referimos al Proyecto denominado VEN/79/001 "Sistemas Ambientales venezolanos".

20/ Cfr., el artículo 15 del Decreto publicado en el Diario Oficial del 31 de mayo de 1983.

