

## LO QUE NUNCA SUPIMOS DE LA RELACIÓN ENTRE GOBIERNO, ACADEMIA Y ACUERDOS AMBIENTALES

## WHAT WE NEVER KNEW ABOUT THE RELATIONSHIP BETWEEN GOVERNMENT, ACADEMY, AND ENVIRONMENTAL AGREEMENTS

*César Molina*

Dirección de Bioseguridad y Biocomercio, Oficina Nacional de Diversidad Biológica, Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales, Centro Simón Bolívar, Torre Sur, piso 6, Of. 611, Caracas, Venezuela. E-mail: cesar.molinarodriguez@gmail.com

### RESUMEN

Se trata el tema de las relaciones entre el gobierno, academia, organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil con relación a los acuerdos ambientales, en particular en los procesos de elaboración y negociación de los mismos. Se describe el deber ser de las relaciones entre dichos autores, la problemática actual y sus causas. Se aborda el caso de la implementación de la Decisión 391 del *Régimen Común sobre Acceso a los Recursos Genéticos de la Comunidad Andina de Naciones*. Finalmente se dan directrices de cómo mejorar la situación actual con el objeto de mejorar a futuro la gestión ambiental de Venezuela, tanto en el ámbito nacional, como en el regional y global.

### ABSTRACT

The relations, concerned with environmental agreements, between government, academia, non-governmental organizations and civil society, are discussed. It is proposed how these relations should be, and the current status and its causes are described. Decision 391 of the *Common Regime on Access to Genetic Resources of the Andean Community of Nations* is addressed. Finally some guides to improve the current status, and to have a better local, regional, and global environmental work, are given.

**Palabras clave:** gobierno, academia, acuerdos ambientales, leyes ambientales, participación ciudadana.

**Keywords:** government, academy, environmental agreements, environmental legislation, citizen participation.

### INTRODUCCIÓN

Muchas personas no le dan la justa importancia al tema de las relaciones entre el gobierno, la academia, las organizaciones no gubernamentales (ONG's) y la sociedad civil con relación a varios temas fundamentales a los fines de mejorar la gestión de la nación. En esta nota trataré el tema ambiental. La razón de este atrevimiento radica en la oportunidad de haber estado en ambos lados de

la cancha, es decir en la academia, como estudiante de pregrado y de postgrado en el área de la biología, y los dos últimos años y medio en la administración ambiental de este país. Debo reconocer que, increíblemente, durante mis años de estudio, apenas algún profesor mencionó, de manera superficial, algunos de los acuerdos ambientales de los cuales formábamos parte como país. Nadie mencionó nada, y nosotros como estudiantes, no hicimos el intento de indagar a profundidad en la complejidad

de los acuerdos ambientales a los que pertenecemos y de aquéllos que se están negociando en este momento, a pesar de que los mismos deben ser uno de los marcos que le den coherencia a nuestras acciones particulares sobre los usos y la conservación de nuestros recursos naturales. Al comenzar mi trabajo en el Ministerio del Ambiente (MINAMB, [www.minamb.gov.ve](http://www.minamb.gov.ve)), inmediatamente noté lo ignorantes que éramos y que somos en esos temas, aun dentro de esta institución, temas que, queramos o no tienen impacto, directo o indirecto, en las labores diarias de los ciudadanos de este país.

## SITUACIÓN ACTUAL

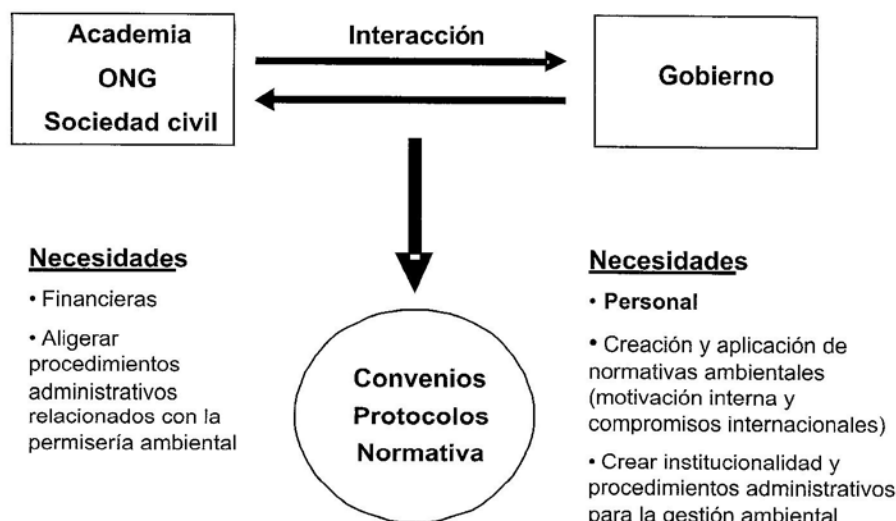
Debo partir el análisis desde la perspectiva de la situación ideal de lo que deberían ser las relaciones entre los distintos actores que pueden tener injerencia directa o indirecta en la elaboración, discusión y gestión de los acuerdos ambientales en que se suscriba nuestro país. La Fig. 1 nos muestra los mínimos actores con el tramado de sus interacciones bidireccionales y las necesidades de cada uno de ellos, a los fines de lograr acuerdos ambientales, ya sean estos en el ámbito nacional, regional o global, cónsonos con nuestra realidad de país. Por su parte la Fig. 2 muestra los actores institucionales y el tipo de personal que debería, como mínimo, participar en estas discusiones para la elaboración, al menos, de los acuerdos ambientales. Pero lo mostrado en ambas figuras no coincide con la realidad, y la interacción entre el conjunto conformado por la academia, las organizaciones no gubernamentales (ONG's) y la sociedad civil no se da. Y cuando tal interacción ocurre es débil y no sostenida en el tiempo, producto de que obedece a circunstancias particulares, muchas veces condimentadas por un complejo juego de intereses políticos e institucionales. Esta situación ha conducido a manejarnos en el ámbito ambiental solamente desde la visión gubernamental -la cual no califico *a priori* de inadecuada-, a pesar de la enorme cantidad de situaciones que atañen, directa o indirectamente, no sólo al Poder Público sino al resto de los actores actuales de la sociedad venezolana.

Este sesgo ha conducido, como era de esperar, a que la mayor parte de los casos en que se elaboraron y discutieron acuerdos ambientales, los actuantes en los equipos de negociación eran esca-

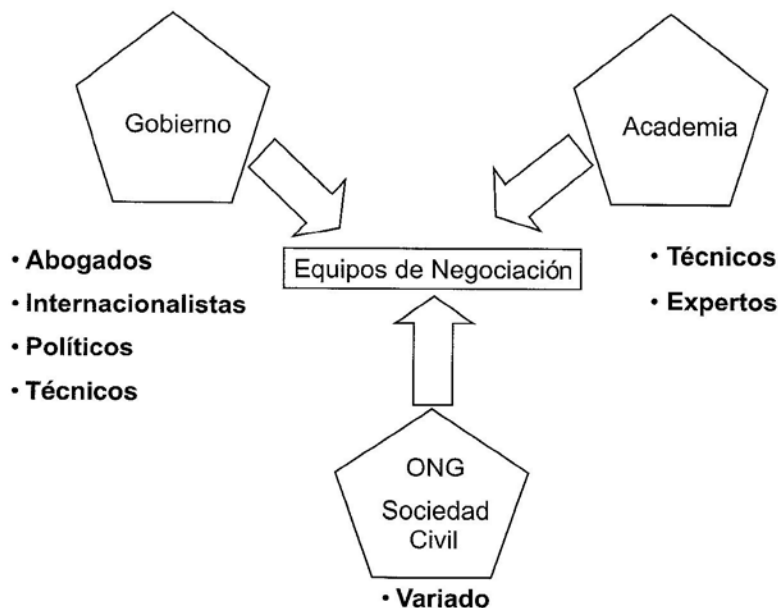
sos en su conformación, tanto en número (pocas personas) como en su composición profesional o de experiencia en el área (sólo abogados y/o internacionalistas, incluso políticos, sin el apoyo directo de expertos técnicos, al menos en las mesas de negociación, estos últimos). Esto trajo como resultado que nos comprometimos conceptualmente a situaciones con dificultad para operar en el día a día de la gestión ambiental (por ejemplo, ausencia de procedimientos simples, indefinición o solapamiento de competencias, ambigüedades conceptuales que requieren de interpretación según las circunstancias en que se presenten, etc.), situación con dificultad para operar por el aumento de la carga de trabajo, ya de por sí elevada, para los funcionarios gubernamentales -escasos en la mayoría de las instancias gubernamentales-, quienes la mayoría de las veces no tienen cursos de profesionalización que los hagan competentes y eficaces en los diversos temas que se requieren para este tipo de negociaciones. Aunque la situación no ha cambiado mucho en la actualidad, se nota una intención de transformar esta problemática recurrente en el pasado reciente y sacar provecho de las ventajas de la coordinación y participación de todos los actores con competencias en los temas ambientales.

## EL POR QUÉ DE LA SITUACIÓN

Hay varias realidades que nos han conducido a la situación planteada anteriormente. La academia en algunos casos, y las ONG's o la sociedad civil en menor grado, desconocen, parcial o totalmente, el conjunto de acuerdos ambientales de los que nuestro país hace membresía y los compromisos y derechos que suponen los mismos. Por otra parte, hay una disminuida, por no decir inexistente, capacidad de convocatoria de parte del gobierno en este caso el MINAMB, hacia la academia, las ONG's y la sociedad civil en general, incluso hacia otras entidades del Poder Público (Ejecutivo y Legislativo), a los fines de solicitar colaboración, en calidad de socios plenos, para la construcción de una posición de país lo suficientemente discutida y analizada bajo la óptica de obtener el mayor beneficio a largo plazo para nuestra nación y sus habitantes, ante las muchas veces arduas y complejas negociaciones ambientales que se han dado y se siguen dando en el ámbito de los diversos foros nacionales, regionales y globales actuales.



**Figura 1.** Situación ideal de relación entre la academia, las ONG, la sociedad civil y el gobierno.



**Figura 2.** Actores ideales para conformar los grupos de discusión y negociación para atender las negociaciones de los acuerdos ambientales.

Un factor a considerar son las diferencias en los tiempos de respuesta que presentan los actores, producto de varios hechos (discrepancias administrativas y de organización, diferencias en las competencias para los temas tratados, nivel de autoridad, exceso de trabajo, etc.). Otro factor es que las relaciones históricas entre el gobierno, la

academia, ONG's y organizaciones civiles han sido deficientes por diversas causas. Todo esto refuerza la situación actual.

A pesar de esta situación, la realidad es que somos una nación con una enorme variedad de normas y acuerdos ambientales. Nuestro país cuen-

ta con leyes aprobatorias, al menos, para 47 Convenciones, Tratados o Protocolos relacionados con el ambiente, tanto en el ámbito global como en el regional y bilateral. Esto implica compromisos en el ámbito normativo, administrativo, de investigación, y de políticas de información y participación pública, entre otros.

En un breve paseo por esta panoplia de posibilidades, destacan los siguientes acuerdos globales:

a) Convención para la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América (1941);

b) Convención sobre Pesca y Conservación de los Recursos vivos de la Alta Mar (1961);

c) Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (1977);

d) Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional como Hábitat de Aves Acuáticas -Ramsar- (1988);

e) Convenio sobre la Diversidad Biológica (1992);

f) Convenio Internacional de las Maderas Tropicales (1997);

g) Convención Internacional y Lucha contra la Desertificación (1998);

h) Convención Interamericana para la Protección de las Tortugas Marinas (1998); e

i) Acuerdo sobre el Programa Internacional para la Conservación de los Delfines (2000).

En el marco de los acuerdos regionales somos miembros de:

a) Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (1998);

b) Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino de la Región del Gran Caribe (1986);

c) Protocolo relativo a las Áreas, Flora y Fauna Silvestre Especialmente Protegidas (1996);

d) Acuerdo de Cooperación para la Promoción de la Ciencia y la Tecnología Nucleares en América Latina y el Caribe (2001); y

e) Estrategia Regional de Biodiversidad - Decisión 523 de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) (2002).

Por otra parte, tenemos 34 leyes, entre las que destacan:

a) Ley Forestal de Suelos y Agua (1966);

b) Ley de Protección a la Fauna Silvestre (1970);

c) Ley Orgánica del Ambiente (1976);

d) Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio (1983);

e) Ley Penal del Ambiente (1992);

f) Ley sobre el Acuerdo de Cartagena sobre El Régimen Común sobre Acceso a los recursos Genéticos (1996); y

g) Ley de Diversidad Biológica (2000).

Finalmente, tenemos alrededor de 800 decretos y resoluciones que están relacionados directamente o indirectamente con el ambiente.

Cabría suponer que tenemos la parte normativa completamente desarrollada. Pero la realidad es otra, ya que mucho de esta parte normativa está obsoleta, la mayoría no está reglamentada y gran parte no es implementada por diversas razones.

Un ejemplo de todo lo anteriormente señalado y que está en el tapete dadas las actuales discusiones de un Régimen Internacional de Acceso a los Recursos Genéticos y Distribución de Beneficios, es la famosa Decisión 391 del Régimen Común sobre Acceso a los Recursos Genéticos del año 1996, adoptada por todos los países miembros de la CAN ([www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org)). Esta decisión intenta:

*“...regular el acceso a los recursos genéticos de los Países Miembros y sus productos derivados, a fin de: a) Prever condiciones para una participación justa y equitativa en los beneficios derivados del acceso; b) Sentar las bases para el reconocimiento y valoración de los recursos genéticos y sus productos derivados y de sus componentes intangibles asociados, especialmente cuando se trate de comunidades indígenas, afroamericanas o locales; c) Promover la conservación de la diversidad*

*biológica y la utilización sostenible de los recursos biológicos que contienen recursos genéticos; y d) Promover la consolidación y desarrollo de las capacidades científicas, tecnológicas y técnicas a nivel local, nacional y subregional ...” (Artículo 2).*

Si bien esta decisión nos ha posicionado en el mundo como uno de los grupos regionales pioneros en este tema, también es cierto que la aplicación de algunos de sus conceptos no ha sido adecuada para lograr los fines que se propuso, y esto tiene varias causas:

a) El no entender que regular no es sinónimo de prohibir, lo cual ha conducido a posiciones defensivas más que proactivas en todos los países.

b) La existencia de problemas operativos no resueltos sobre los mecanismos de implementación de esta norma regional -no previstos por los equipos negociadores- como son el consentimiento fundamentado previo y la participación justa y equitativa de los beneficios. Con relación al consentimiento fundamentado previo, la *Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas* del 2005 de nuestro país ha desarrollado un marco general para su implementación, que deberá ser implementado en un reglamento específico.

c) La ausencia de capacitación de funcionarios públicos en actividades de aplicación y seguimiento de la norma, lo que constituye una de las causas del poco éxito en la aplicación de dicha norma.

d) La ausencia o poca participación de las instituciones relevantes de la sociedad (academia, ONG's, incluso el gobierno) en la investigación de temas técnicos y jurídicos vinculados con el tema de acceso a los recursos genéticos y la protección de los conocimientos tradicionales asociados a dichos recursos. Por lo general hay mucho descontento, pero pocos proponen soluciones razonables y equilibradas.

e) La ausencia de propuestas de un régimen *sui generis* de protección de los conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales de comunidades indígenas, locales y afroamericanas, que responda a sus características esenciales, sin perjuicio de la protección convencional en los casos que esta última fuere aplicable. Esta situación no ha sido abordada seriamente, al menos en Venezuela.

Pero lo más grave es que la carencia de procesos administrativos expeditos y sencillos, muchas veces motivadas por el poder de discrecionalidad de los funcionarios de turno, ha conducido a que muchos de nuestros investigadores se autoexcluyan de realizar estudios en el ámbito de territorios de comunidades indígenas, que impliquen acceso a los recursos genéticos y/o a los conocimientos tradicionales asociados a dichos recursos. Este hecho, aunado al descuido en las tareas de vigilancia y control de las autoridades que tienen competencia para ello ha fomentado, de manera pasiva, la biopiratería (apropiación ilícita de recursos naturales y conocimientos tradicionales) en todo el territorio nacional.

Ante esta situación, resulta obvia la necesidad de construir alianzas estratégicas que nos conduzcan al fin último que generó la Decisión 391 en particular, y el resto de los acuerdos ambientales en su mayoría, como lo es el uso sostenible y la conservación de nuestro patrimonio natural. Para ello, el camino más expedito es el planteamiento de mecanismos de colaboración y cooperación que impliquen una participación activa a varios niveles. El primero de esos niveles es la conformación de equipos de negociación para la preparación de documentos que reflejen la posición del país y de equipos que asistan a los foros globales y regionales de discusión de temas ambientales. Con estos equipos podremos definir correctamente la temática ambiental y sus ámbitos en los diversos acuerdos y normas, a los fines de lograr operatividad en su aplicación con un menor costo de procedimiento asociado. Por los momentos nuestras delegaciones están conformadas por un pequeño número de personas con experiencia en sólo algunas áreas del conocimiento necesario, lo cual imposibilita el atender la panoplia de reuniones temáticas -formales e informales- que se dan en dichos foros. El segundo nivel es la participación activa de parte de los distintos factores que conforman la sociedad venezolana en la elaboración de normativas, tanto nacionales como regionales y globales, que estén armonizadas con el resto del cuerpo legal nacional y regional, y que sean operativas y poco costosas en términos administrativos, tanto para los administrados como para los administradores. Finalmente el tercer nivel es el apalancamiento de recursos para investigaciones y promoción de actividades orientadas a resolver problemas ambientales de interés

nacional, así como el fortalecimiento de las capacidades institucionales para la investigación y el desarrollo.

## CÓMO PARTICIPAR

Todos los ciudadanos de nuestro país podemos y debemos participar de manera activa, y para ello podemos apoyarnos en muchos de los preceptos constitucionales, leyes y decretos que nos permiten dicha participación. Por otra parte tenemos la potestad de solicitar reformas o derogatorias sobre un conjunto de normativas que aunque vigentes a la fecha, son obsoletas conceptual y administrativamente (por ejemplo, *Ley de Protección de Fauna Silvestre* 1970), o solicitar la creación de los reglamentos de muchas de las leyes vigentes, en los cuales se podrían solventar muchas de las deficiencias observadas (por ejemplo, *Ley de Diversidad Biológica*).

Igualmente podemos participar en diversas instancias en las que nuestros aportes pueden ser valiosos. En el seno del *Convenio sobre la Diversidad Biológica* (CDB, [www.biodiv.org](http://www.biodiv.org)), podríamos formar parte del Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico, Técnico y Tecnológico de este convenio, colaborar en la revisión crítica de documentos, así como solicitar ser miembros de la delegación oficial del país en las reuniones de las partes. También podríamos formar parte de la delegación oficial del país que asiste a las reuniones de la *Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres* (CITES, [www.cites.org](http://www.cites.org)), o formar parte de algunos de los comités (como Comité Permanente, Comité de Fauna y Comité de Flora), cual ocurre en este momento con el biólogo Álvaro Velazco, quien es miembro del Comité de Fauna. Realmente es un deber nuestro el participar activamente y no ser meros espectadores de pasillo de los hechos relevantes de nuestra nación.

Para finalizar esta nota señalo el hecho particular de la pobre participación - por las razones que corresponda - de la academia venezolana en la formulación y discusión de la *Ley Orgánica de Ciencia, Tecnología e Innovación* y el *Plan Nacional*

*de Ciencia y Tecnología 2005-2030* (MCT, [www.mct.gov.ve](http://www.mct.gov.ve)), a pesar de que el objeto de esta ley, aprobada el 03 de agosto de 2005, es el de:

*“...desarrollar los principios orientadores que en materia de ciencia, tecnología e innovación y sus aplicaciones, establece la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, organizar el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, definir los lineamientos que orientarán las políticas y estrategias para la actividad científica, tecnológica, de innovación y sus aplicaciones, con la implantación de mecanismos institucionales y operativos para la promoción, estímulo y fomento de la investigación científica, la apropiación social del conocimiento y la transferencia e innovación tecnológica, a fin de fomentar la capacidad para la generación, uso y circulación del conocimiento y de impulsar el desarrollo nacional”;*

y de que el *Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación*, esta llamado a ser:

*“...el instrumento de planificación y orientación de la gestión del Ejecutivo Nacional, para establecer los lineamientos y políticas nacionales en materia de ciencia, tecnología e innovación, así como para la estimación de los recursos necesarios para su ejecución” y debe definir los “...objetivos que en ciencia, tecnología, innovación y sus aplicaciones, deberá alcanzar el sector público, en el ámbito nacional, estatal, municipal y los que, mediante acuerdo, deban cumplirse por el sector privado y las universidades, en función de las necesidades previsibles y de los recursos disponibles”.*

Las causas de esta situación, cualesquiera que hayan sido, ameritan una reflexión profunda de todos nosotros sobre el país que queremos.

## AGRADECIMIENTOS

Deseo expresar a Carmen García, Luis Díaz y Carliz Díaz por la lectura crítica del manuscrito.