

De lo que se trata ahora, pues, es de sentar bases que orienten los procesos de enseñanza y de investigación del derecho ambiental, y de convertir, por otra parte, estas tareas en metas operacionales.

Pero para enseñar derecho ambiental, lo mismo que para convertirlo en objeto de investigación, se supone contar con un concepto ya aceptado de derecho ambiental, y lo cierto, por paradójico que resulte, es que se ha logrado consenso acerca de la necesidad de su enseñanza e investigación sin antes haberse producido acuerdo en lo que debe entenderse por tal. La expresión "derecho ambiental", en efecto, alude a una disciplina jurídica mucho más intuitiva que en sus rasgos definitorios, y evoca, de hecho, principios, objetivos y contenidos disímiles, sin contar la opinión de quienes se resisten simplemente a aceptar su individualidad como rama del derecho.

Es así que para abordar la problemática de la enseñanza y de la investigación del derecho ambiental resulte ineludible un esfuerzo previo por conceptualizarlo y caracterizarlo como disciplina jurídica, al menos en la medida necesaria para establecer un parámetro de referencia con el que puedan ser contrastados los lineamientos acerca de su aprendizaje y profundización.

Este trabajo, por lo mismo, consta de dos partes. Una primera, que aborda el problema de la conceptualización y caracterización del derecho ambiental, y se hace cargo, además, de los presupuestos que condicionan su eficacia como instrumento de solución al problema ambiental. Y una segunda, referida al marco teórico sentado en la primera, que selecciona, jerarquiza y organiza algunos objetivos, contenidos y actividades concernidos en la transmisión y el desarrollo del derecho ambiental por la vía de la enseñanza y la investigación.

2. EL DERECHO AMBIENTAL

2.1. NATURALEZA DEL AMBIENTE Y DE LOS PROBLEMAS AMBIENTALES

El "ambiente es y funciona como un sistema ecológico, o, más precisamente, como un acoplamiento organizado de subsistemas ecológicos funcionalmente interdependientes, constituidos, a su vez, por factores dinámicamente interrelacionados.

Los subsistemas ecológicos no se dan en la realidad aislados unos de otros, sino que se van integrando en unidades de funcionamiento de mayor tamaño y complejidad. Es así que un sistema estará constituido normalmente por otros sistemas, y pertenecerá, a la vez, a un sistema de orden superior, que podrá formar parte, a su turno, de

un ente de mayor complejidad. Los sistemas menores, por lo tanto, deben ser considerados como unidades de funcionamiento por lo que toca a sus elementos, y como elementos por lo que toca a las unidades de funcionamiento de orden superior a las que se hallan integrados, lo que equivale a decir que actúan, simultáneamente, como un todo, mirando hacia sus partes, y como una parte, mirando hacia el todo de mayor jerarquía organizacional que los acoge en su estructura.³

Ahora bien, que el ambiente tenga la estructura y funcione como un sistema implica que constituye un "conjunto de elementos entre los cuales existen relaciones de modo tal que toda modificación de un elemento o de una relación supone la modificación de los otros elementos y relaciones".⁴

En su interioridad, por lo mismo, todo se relaciona con todo, de manera que cualquier alteración que experimente alguno de sus factores constitutivos o alguna de las relaciones que los ligan, acarrea, inevitablemente, alguna alteración en los restantes factores y en la trama de relaciones del conjunto al que se encuentran integrados. Así, todo efecto, una vez producido, se convierte en una causa, y, lo que aparenta afectar a uno solo de sus elementos o relaciones, termina por gravitar, de alguna forma, aunque sólo sea a nivel energético, sobre la estructura global.⁵

Esta estructura global, por otra parte, constituye, en sí misma, una entidad ambiental cuya forma y comportamiento difieren de la forma y comportamiento de la mera suma o yuxtaposición de sus componentes —factores ambientales, en sentido amplio, y sus interrelaciones—, al punto que así como cualquier cambio en los componentes del sistema gravita, finalmente, sobre las propiedades de la estructura global, del mismo modo cualquier cambio en las propiedades de la estructura global retroacciona y gravita, de alguna forma y en alguna medida, sobre sus elementos constitutivos y sobre las interrelaciones que los enlazan funcionalmente.

Y tanto es así que se considera que se está propiamente ante un sistema "cuando los elementos están reunidos en una totalidad que, como tal, presenta ciertas propiedades, y cuando las propiedades

³ Ver PEDRO VOLTES BOU, *La teoría general de sistemas*, Editorial Hispano Europea, Barcelona (España), p. 5; y EMIRO ROTUNDO PAUL, *Introducción a la Teoría General de los Sistemas*, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, División de Publicaciones, Caracas, 1978, p. 32.

⁴ CLAUDE FLAMENT, *L' étude structural des groups*, según referencia de EMIRO ROTUNDO PAUL en su obra citada en la nota 3, p. 18, de su obra.

⁵ Ver BARRY COMPONER, *El círculo que se cierra*, Plaza & Janes S.A. Editores, España, 1ª edición, octubre, 1973; traducción de J. Ferrer Aleu, p. 33.

de los elementos dependen, entera o parcialmente, de estas características de la totalidad".⁶

Resulta de todo esto que los problemas ambientales, al margen de lo que pueda sugerir su apariencia, son siempre problemas concatenados, que no admiten ser desagregados, sino para propósitos metodológicos u operaciones que apunten al análisis y manejo de sus variables más significativas. Como los factores y relaciones en que inciden, estos problemas se encuentran sutil y complejamente interconectados y proyectan sus consecuencias, a fin de cuentas, sobre la globalidad de la urdimbre ambiental en que se organizan los componentes ambientales que los padecen de modo prevaleciente. Su desagregación, por lo mismo, como cuando se hace referencia a los problemas del suelo, del bosque o de las aguas, no debe pasar de consistir en un ejercicio analítico que reconozca como objetivo terminal la comprensión y tratamiento integrados de las conclusiones a que conduzca su examen sectorializado.

Debe repararse, por otra parte, que los factores ambientales se organizan, espacial y temporalmente, en un proceso progresivo de complejización que va de lo abiótico a lo cultural, pasando por lo biótico y lo social, y que su conjugación tiene lugar mediante intercambios permanentes de energía, materia e información dinamizados por el flujo energético.⁷

Lo biótico del ambiente, dado por los componentes vegetal y animal, cede paso a lo social con la ocurrencia de los fenómenos de la agregación y la comunicación, y deviene, finalmente, en lo cultural, con la invención y la utilización del simbolismo y de los artefactos. El hombre comparte con los vegetales y los animales los niveles biótico y social de este proceso de complejización organizativa, siéndole privativo, solamente, el ámbito de lo cultural.

Importa destacar la pertenencia y ubicación del hombre en esta trama ambiental para superar el paradigma dicotómico que le supone escindido del ambiente, y para poner de manifiesto su radical dependencia del ecosistema total en cuanto especie biológica.

Que el ámbito de lo cultural sea privativo no le libera de los condicionamientos ecológicos que sustentan y favorecen su presencia en la tierra, sino le convierte, solamente, por el contrario, en la única especie viviente con responsabilidades ambientales.

⁶ JEAN PIAGET, *Éléments d'épistémologie génétique*, según referencia de EMIRO ROTUNDO en su obra citada en nota 3, p. 18.

⁷ Ver CENAMB (Centro de Estudios Integrales del Ambiente. Universidad Central de Venezuela), notas 3/81, pp. 4 y 5. El CENAMB define el ambiente como "el continuum espacio-temporal de interacciones de lo inerte, vital, social y cultural".

Nada de lo que ocurra al ambiente es ajeno o indiferente a los factores ambientales, y el hombre carece simplemente de títulos para escapar a esta regla.

3. LOS PROBLEMAS AMBIENTALES Y LAS RESPUESTAS SOCIALES

A medida que se ha ido haciendo luz sobre el hecho que el problema ambiental se resuelve finalmente en poder dominarnos a nosotros mismos y en poder controlar el control que hemos aprendido a ejercer sobre la naturaleza, ha venido quedando claro, también, que la solución al problema ambiental ha de ser una solución social más que una solución tecnológica.

La cuestión ambiental, en efecto, pese a la nutrida gama de interrogantes y tareas que suscita en el ámbito de las ciencias naturales, plantea fundamentalmente cuestiones de valores y actitudes, y, por ende, de elecciones conductuales, pertenecientes al dominio y esfera de acción propios de las ciencias sociales, y más específicamente, de las disciplinas llamadas a ejercer control sobre los comportamientos humanos.

La misma ecología, que nos ayuda a comprender la forma como se estructura y funciona el ambiente, es neutra, desde una perspectiva valorativa, e incapaz, por lo mismo, con sus solos medios, de actuar sobre las conductas humanas. Ella nos muestra lo que "es", en el campo de su disciplina, pero no lo que "debe ser" en términos de comportamientos humanos. Nos indica, con criterio biologicista, qué efectos han de seguirse con certeza o de acuerdo a probabilidades estadísticas de determinadas causas, pero no nos insta a actuar en uno u otro según convenga al mantenimiento, y si es posible, al mejoramiento de la calidad de la vida, no sólo del hombre, sino del ecosistema total.

El deterioro progresivo de esta calidad de la vida suele atribuirse a causas tales como el incremento acelerado de la población humana, sus siempre crecientes tendencias consumistas y el mal uso de la tecnología. Tras estos hechos, sin embargo, subyace habitualmente un yerro profundo en percibir el ambiente como una totalidad en la que cada una de sus partes, incluido el hombre, es solidario de las restantes, y opera como trasfondo una trastrocación valorativa que por la vía de atribuir primacía a lo más sobre lo mejor y el "tener" sobre el "ser", ha desatado un codicioso y febril saqueo del planeta tanto más inclemente cuanto que la "conquista" de la naturaleza se ofrece a la generalidad de los hombres como un "desafío" para cuya aceptación se encuentran culturalmente predispuestos.

resguardo de los sistemas ambientales en cuanto tales, regulando el manejo de los factores que los constituyen con una perspectiva global e integradora, sobre la base del reconocimiento de las interacciones dinámicas que se dan entre ellos, y con miras a afianzar el mantenimiento, y si es posible, a incrementar los presupuestos del equilibrio funcional del todo de que forman parte.

A una legislación de relevancia ambiental deliberada así concebida y diseñada le damos el calificativo de "ortodoxa", por contraposición a la que hemos denominado "heterodoxa".

Consecuentemente, por el "derecho ambiental", en estricto sentido, entendemos el complejo identificable de elementos teóricos y prácticos de orden doctrinal, legal y jurisprudencial desarrollados en torno a la globalidad de los fenómenos de creación, aplicación e interpretación de la legislación ambiental.

En sentido lato, en cambio, incluimos también en el concepto de derecho ambiental lo concerniente a la legislación de incidencia ambiental deliberada heterodoxa, e, incluso, lo relativo a la legislación de incidencia ambiental casual, desde que estas categorías normativas, pese a su percepción inadecuada de la problemática ambiental, operan, no obstante, de hecho, o puedan llegar a operar, efectos estimables, más o menos beneficiosos o perjudiciales, sobre la estructura ambiental global, lo que no puede estar ajeno a la consideración de las relaciones entre derecho y ambiente.

3.2. VIGENCIA, EFICACIA Y EFICIENCIA DE LA NORMATIVA JURÍDICO-AMBIENTAL

Arribar a un concepto apropiado de "legislación ambiental" dista mucho de constituir una cuestión de índole puramente académica, pues tan pronto se logra una aproximación a este concepto, se dispone de una directiva operacional para discernir la eficacia potencial de la problemática ambiental, lo que entraña un asunto de orden eminentemente normativo por el que el derecho procura concurrir a la solución del práctico.

Ahora bien, lo que sea e implique esta eficacia potencial del ordenamiento jurídico-ambiental es cosa que debe ser profundizada para cuyo efecto resulta conveniente formular un distinguo entre la vigencia, la eficacia y la eficiencia de la norma jurídica.⁸

⁸ En esta parte se sigue muy de cerca el pensamiento desarrollado por AGUSTÍN SQUELLA NARDUCCI en *Derecho, desobediencia y justicia*, EDEVAL, Valparaíso, 1977, siendo de notar, sin embargo, que Squella utiliza el término "eficacia" para referirse al acatamiento práctico de la norma jurídica.

La "vigencia" de la norma jurídica envuelve una cuestión puramente de derecho, no susceptible de gradación, que alude a su existencia como tal, esto es, como modelo anticipatorio, descriptivo y vinculante que preestablece una conducta como debida y prevé la aplicación de una sanción para la eventualidad de su inobservancia. Así cuando se predica de una norma jurídica que está "vigente", se está afirmando simplemente que existe, en cuanto instrumento regulador de comportamientos sociales respaldado por el poder coactivo del Estado. La norma jurídica, desde la perspectiva de su vigencia, es considerada, por así decirlo, en estado de reposo. Ahora bien, resulta evidente que la norma jurídica o está vigente o no lo está, pero no puede estarlo a medias respecto de una misma disposición.

La "eficacia" de la norma jurídica, en cambio, entraña una cuestión de hecho, susceptible de gradación, que alude a la medida en que comportamientos sociales imperados por sus mandatos aportan la solución requerida por el problema que se tuvo en vista al tiempo del establecimiento. Cuando se afirma, por lo mismo, de una norma jurídica que es "eficaz", no se está haciendo otra cosa que reconocer que las respuestas conductuales reclamadas por su contenido preceptivo han sido las apropiadas para encarar la situación que motivó, precisamente, su imposición. La eficacia de la norma jurídica supone su vigencia, pero ésta, en cambio, no implica ni asegura en modo alguno su eficacia, por lo que bien puede estarse ante una norma a un mismo tiempo "vigente" y "parcial o totalmente ineficaz". La eficacia de la norma, por otra parte, puede ser referida a dos momentos diferentes de su existencia jurídica. Se dirá que la norma comporta "eficacia potencial" con relación al momento en que nace como contenido preceptivo. Se hablará, en cambio, de "eficacia actual" o simplemente de "eficacia", con referencia a su operación práctica como instrumento regulador de comportamientos sociales, lo que importará hacer cuestión de una tercera perspectiva desde la que puede ser considerada la norma jurídica, a saber, la de su eficiencia.

La "eficiencia" de la norma jurídica toca, como su eficacia, una cuestión de hecho, afecta a gradación, y alude al obedecimiento efectivo, espontáneo o provocado, del deber ser impuesto por la norma vigente. Es así que cuando se sostiene de una norma jurídica que es "eficiente", se da por descontada su vigencia, y se quiere significar que sus prescripciones conductuales se han convertido en momento de vida social, ora por sometimiento voluntario a sus preceptos de los sujetos imperados por su contenido preceptivo, ora por acción de los agentes encargados de imponer su acatamiento. Debe repararse, con todo, que el hecho que la vigencia de la norma

constituya un supuesto de su eficiencia no crea relación alguna de causalidad necesaria entre una y otra cosa, por manera que una norma "vigente" puede resultar, de hecho, "parcial o totalmente ineficiente". Menos todavía la eficacia potencial de la norma otorga prenda de su eficiencia, aunque la eficiencia de la norma, en cambio, sí constituye presupuesto y concreción del tránsito de su eficacia potencial a su eficacia actual.

Se tiene, así, extremando las interrelaciones entre estas categorías, que una norma "vigente" puede ser, simultáneamente, "potencialmente eficaz", pero "totalmente ineficiente", o "ineficaz" aunque "totalmente eficiente". En ninguna de estas dos hipótesis la norma acarreará efectos positivos; en el primer caso, por falta de acatamiento; en el segundo, por resultar estéril su observancia práctica.

Ya ha quedado visto que sólo merece en propiedad la denominación de "legislación ambiental" la normativa cuyo bien jurídico protegido apunta al resguardo de la estabilidad funcional de los sistemas ambientales. Ahora puede verse que este objetivo, así enunciado, se ubica en la esfera de lo que hemos llamado "eficacia potencial" de la norma jurídica, por lo que requiere de la eficiencia normativa para lograr la "eficacia actual" condicionante de su operatividad como contribución positiva del derecho a la solución del problema ambiental.

Es que los problemas sociales que llaman al concurso del derecho no se solucionan "por" las leyes, sino "por medio" de las leyes, cuando éstas, siendo potencialmente eficaces, alcanzan un grado suficiente de eficiencia social.⁹

Con lo que se ve que ha de aplicarse no menos empeño en perfeccionar la eficacia potencial de la normativa jurídico-ambiental que en buscar el más alto grado posible de correspondencia social con su contenido preceptivo.

3.3. HETERONOMÍA Y AUTONOMÍA DE LA NORMATIVA JURÍDICO-AMBIENTAL

Un contenido cultural fuertemente arraigado hace suponer a muchos que basta con dictar una ley para arreglar un problema. Lo cierto, sin embargo, es que la dictación de una ley puede tranquilizar la conciencia de los gobernantes o aplacar las demandas de los gobernados, pero no puede arreglar nada sino a condición de que sus contenidos normativos recorran el arduo camino que media entre

⁹ Ver "United Nations Environment Programme", *Manual on Environmental Legislation*, february, 1979, p. 13.

su vigencia y eficacia potencial y su eficacia actual, y que debe pasar, indefectiblemente, el estadio de la eficiencia.

En efecto, o la norma es eficiente, o carece por completo de virtud operativa práctica, por más potencialmente eficaz que pueda ser. Ahora bien, que muchos preceptos vigentes y potencialmente eficaces devengan estériles como instrumentos reguladores de comportamientos sociales es cosa que pueda ayudar a comprender el distinguo entre la heteronomía y la autonomía de la norma jurídica.

Cuando se alude a la "heteronomía" de la norma jurídica se quiere significar que sus mandatos se originan a partir de un poder que trasciende la voluntad de los sujetos imperados por su contenido preceptivo, quienes, por lo mismo, quedan sujetos a su observancia con prescindencia de su sentir personal acerca de las reglas que les vienen impuestas. "Heteronomía", de esta manera, resulta sinónimo de carencia de autodeterminación normativa por sujeción a un poder preceptivo ajeno.¹⁰

El carácter heterónomo de la norma descansa en el atributo de su coactividad, entendida ésta como la factibilidad lícita de recurrir a la fuerza para compeler a la observancia de las exigencias conductuales del precepto jurídico.¹¹ Heteronomía y coactividad son precisamente las propiedades que conjugadas y apoyada la una en la otra confieren al derecho su tipicidad específica como resorte de ordenamiento de las conductas humanas de relevancia social.

Suele incurrirse, sin embargo, en el error de sobrevalorar el carácter heterónomo de la norma jurídica, viéndose en el legislador poco menos que a un determinante omnipotente del curso de los comportamientos sociales colocados bajo el imperio del derecho, lo que no corresponde, ciertamente, a la realidad, como lo atestigua el copioso repertorio de disposiciones legales y reglamentarias no menos vigentes que pública e impunemente ignoradas o desobedecidas. Quienes así ven las cosas no reparan que de la norma jurídica sólo puede predicarse que sea "predominantemente heterónoma" y que su carácter heterónomo se encuentra constreñido, en el hecho, y hasta sobrepasado, en ocasiones, por ciertas manifestaciones de su carácter autónomo.

Este "carácter autónomo" del derecho se expresa fundamentalmente de dos maneras. Lo reconocemos, en primer lugar, en el poder creador de normas jurídicas manifestado de modo patente

¹⁰ Ver AGUSTÍN SQUELLA NARDUCCI, op. cit. en nota 8, pp. 18 y 19; y LUIS LEGAZ LACAMBRA, *Filosofía y Derecho*, Bosch, Casa Editorial, Barcelona, 1953, pp. 189 y 247.

¹¹ Ver RAFAEL VALENZUELA FUENZALIDA, "Derecho y Ambiente", en *Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso*, III, 1979, pp. 186-187.